

Peter Pernthaler

Herausgeber

**Auswirkungen eines EG-Beitrittes
auf die föderalistische Struktur Österreichs**

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 47

WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1989

Peter Pernthaler
Herausgeber

Auswirkungen eines EG-Beitrittes
auf die föderalistische Struktur Österreichs

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 47

herausgegeben vom

Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs

von

Peter Pernthaler



WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1989

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die
föderalistische Struktur Österreichs /**

von Peter Pernthaler. - Wien:

Braumüller, 1989

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus-
forschung; Bd. 47) ISBN 3-7003-0848-5

NE: Pernthaler, Peter [Hrsg.]; Institut für Födera-
lismusforschung <Innsbruck>: Schriftenreihe des
Instituts

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1989 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,
A-1092 Wien

Druck: Thaurdruck, Giesriegl Ges.m.b.H., 6065 Thaur
ISBN: 3-7003-0848-5

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
Begrüßung durch den Institutsdirektor Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER	9
Eröffnung durch den Landeshauptmann von Vorarlberg, Dr. Martin PURTSCHER	11
Univ.-Prof. Dr. Michael SCHWEITZER, Passau: „Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft“	15
Univ.-Ass. Dr. Wolfgang BURTSCHER, Innsbruck: „Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs – materielle und institutionelle Aspekte“	29
Diskussion:	
Dr. Josef AZIZI	61
Ernst WINDER	65
Dr. Walter BECKER	67
Dr. Helmuth FRAUSCHER	69
Josef SCHANTL	72
Dr. Martin PURTSCHER	73
Dr. Thomas RÖSSLEIN, Stuttgart: „Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Landesparlamente in der Bundesrepublik Deutschland“	77
Dr. Gerhard JOOSS, München-Bonn: „Auswirkungen des EG-Rechtes auf Regierung und Verwaltung“	101
Diskussion:	
Dr. Reinhard RACK	113
Herbert THALHAMMER	115
Dr. Walter BÖSCH	117
Dr. Josef AZIZI	118
Dr. Werner BRANDTNER	121
Dr. Bernd SCHILCHER	123
Dr. Gerhart WIELINGER	125
Dr. Wilfried Ludwig WEH	127
Dr. Michael SCHWEITZER	128

VORWORT

Am 27. Februar 1989 veranstaltete das Institut für Föderalismusforschung ein internationales Seminar zum Thema „Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs“. Der vorliegende Band enthält die Referate – zum Teil in erweiterter Form – und die Diskussionsbeiträge zu diesem Seminar.

Aus diesen Beiträgen wird einmal mehr die vielschichtige Problematik der Teilnahme von Bundesstaaten und Regionalautonomien am Europäischen Integrationsprozeß deutlich. Die vielfältigen und tiefgreifenden Zentralisationstendenzen der immer enger werdenden wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit sind in ihren Auswirkungen auf die klassischen bundesstaatlichen Systeme, aber auch auf die neueren Regionalautonomien Italiens, Frankreichs und Spaniens noch kaum abschätzbar. Dennoch haben gerade die österreichischen Länder von Anfang an eine sehr klare Option für den Beitritt Österreichs zu den EG abgegeben und damit bestimmte föderalistische Mindestbedingungen verknüpft. Man mag diese politische Entscheidung, die auf reicher wirtschaftspolitischer, aber auch integrationspolitischer Erfahrung der Länder beruht, kritisieren oder für richtig halten: Fest steht, daß damit auch ein föderalistischer Diskussionsprozeß eingeleitet wurde, der jedenfalls zwei wichtige Konsequenzen nach sich zog: Einerseits wurden die Länder dadurch aus der Isolierung der innerstaatlichen Föderalismusreform herausgehoben und an die europäische Entwicklung, insbesondere des EG-Rechts, unmittelbar herangeführt. Andererseits wurde die österreichische Bundesstaatsreform selbst auf eine neue, grundsätzliche Ebene gehoben, weil die Positionen der Länder im europäischen Integrationsprozeß im Hinblick auf ihre Kompetenzen und politischen Mitwirkungsbefugnisse neu zu konzipieren sind, um der hier drohenden Aushöhlung ihrer Gliedstaatlichkeit zu begegnen. Die Referate und Diskussionsbeiträge des vorliegenden Bandes geben einen Einblick in die Dimensionen eines solchen Reformprozesses, den theoretischen und politischen Aufgabenstellungen, die mit einem EG-Beitritt für föderalistische Systeme im allgemeinen und die österreichischen Länder im besonderen verbunden sind.

Peter Pernthaler

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER, Institutsdirektor, Innsbruck

Herr Landeshauptmann, Herr Präsident des Bundesrates, meine Herren Präsidenten der Landtage, Mitglieder der Landesregierungen, Abgeordnete zu den Landtagen, Mitglieder des Bundesrates, Landtagsdirektoren, Landesamtsdirektoren, Spitzenbeamte der Bundes- und Landesverwaltung, Vertreter des ORF und der Tageszeitungen, meine lieben Kollegen aus Wissenschaft und Forschung, ich darf Sie alle, meine Damen und Herren, ganz herzlich im Namen des Kuratoriums unseres Institutes zu dieser Tagung begrüßen.

Sie wissen, daß die österreichischen Länder im allgemeinen und die drei Trägerländer unseres Institutes Salzburg, Tirol und Vorarlberg im besonderen sehr früh und sehr klar ihre **Option für eine Teilnahme Österreichs am Gemeinsamen Markt** formuliert haben. Der Tagungsort im äußersten Westen Österreichs, gleichzeitig, sehr nahe der Mitte der Europäischen Gemeinschaften, aber auch – und das müssen wir auch immer bedenken – sehr nahe der Schweiz, ist, glaube ich, sehr typisch für die Situation der österreichischen Länder im Rahmen des Europäischen Integrationsprozesses. Die österreichischen Länder können sich diesem Integrationsprozeß auf keinen Fall entziehen, schon nicht wegen ihrer geographischen Lage und wegen ihrer besonderen Verflechtungen mit ihren Nachbarländern und Nachbarregionen. Sie stehen aber – so wie die Länder Deutschlands und die Kantone der Schweiz – gleichzeitig in einem lebendigen bundesstaatlichen System, dem sie ihre Existenz und Eigenart verdanken. Eine Alternative zum Fortbestand dieses bundesstaatlichen Systems gibt es für die österreichischen Länder einfach nicht. Und daher müssen die Länder so oder so – das ist für sie ein existentielles Anliegen – auch im Europäischen Integrationsprozeß, wie immer er aussieht, am Föderalismus, vor allem am kulturellen Föderalismus und am politischen Föderalismus festhalten. Nun stellen sich viele natürlich die Frage: Haben die österreichischen Länder bei ihrem deutlichen „Ja“ zum Europäischen Markt dessen rasante Zentralisation, dessen notwendige Überlagerung nationalstaatlicher Kompetenzen und damit auch der Bundesstaatlichkeit nicht beachtet? Ich glaube, man wird gerade bei der reichen Erfahrung der Länder mit dem Integrationsprozeß eben beachten müssen, daß die westlichen und südlichen Länder sehr früh grenzregionale Zusammenarbeit in der ARGE ALP, der ARGE ALPEN-ADRIA und in vielen anderen Institutionen gepflegt haben. Auch die aktive Rolle der Länder und Gemeinden im Rahmen des Europarates haben so viel an praktischer Erfahrung und persönlichen Kontakten mit ausländischen Kollegen und ihren Problemen mit sich gebracht, daß den Ländern europäische Erfahrung wohl weniger mangelt als mancher Zentralstelle des Bundes.

Im Lichte dieser Erfahrungen formulierten die Länder ebenso deutlich wie ihr „Ja“ zur Integration ihre Bedingungen für einen föderalistisch geprägten Beitritts- und Entscheidungsprozeß innerhalb dieser Integration. Zur wissenschaftlichen Aufbereitung dieser notwendigen Bedingungen eines föderalistischen Beitrittsprozesses sind wir heute zusammengekommen. Ich habe den Eindruck, daß schon die bisherigen Diskussionen, wissenschaftliche aber auch politische Diskussionen, einen **neuen Schub an bundesstaatlicher Diskussion** ausgelöst haben. Ich möchte sagen, daß wir an der Schwelle einer neuen Bundesstaatlichkeit, eines neuen Föderalismus stehen, der eben durch diese europäische Dimension in einer ganz neuen Phase gekennzeichnet ist. Und ich bin sehr glücklich, daß die österreichischen Länder diesen Anschluß an den Europäischen Integrationsprozeß so ganz hautnah mitmachen müssen, weil sie sonst leicht dazu tendieren, in ihren Auseinandersetzungen mit dem Bund, die ja notwendig sind, zu sehr **innerstaatlich** konzentriert zu sein

und die europäische Entwicklung des Föderalismus und Regionalismus nicht so mitzuverfolgen. Die europäische Entwicklung, ist ja gekennzeichnet durch einen ständig steigenden Regionalismus, und die Regionen warten auch auf die Bundesstaaten, die sie in ihrem Prozeß der Föderalisierung Europas unterstützen. Schon die bisherige Diskussion hat einen großen Beitrag geleistet, und ich hoffe, daß unser heutiges Seminar auch diesen Beitrag vertiefen wird. In irgendeiner Weise wird ja Österreich am Gemeinsamen Markt teilnehmen müssen, und wenn wir frühzeitig darangehen, uns Informationen zu verschaffen, uns über den Weg im klaren sind, ist das wesentlich günstiger, als wenn wir blindlings in diesen Prozeß hineingezogen werden.

Wir haben heute bewußt sehr viele deutsche Referenten – Kollege Schweitzer ist zwar Österreicher, aber er spricht von der Position eines deutschen Professors aus. Das hat den Sinn, daß wir einmal wirklich ganz hautnah erfahren können, wie man als Föderalist mit der EG leben kann, ob man überhaupt leben kann und was dabei herauskommt. Erst daraus müssen wir die Konsequenzen für den österreichischen Weg ziehen, weil der österreichische Weg natürlich ein bißchen anders sein muß. Das ist für uns alle eine große Herausforderung, nicht zuletzt auch für unser Institut. Das Institut für Föderalismusforschung gewinnt damit eine ganz neue Dimension!

Ich darf damit Herrn Landeshauptmann bitten, diese Tagung zu eröffnen.

Landeshauptmann Dr. Martin PURTSCHER, Vorarlberg

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Schloß Hofen, das Landesbildungs- und Wissenschaftszentrum der westlichsten Hintersassen Österreichs, hat wohl noch nie eine solche bundesstaatliche Prominenz versammeln dürfen. Ich schätze mich glücklich darüber, weil es offensichtlich auch eine *Capita benevolentia* gegenüber dem Titel, gegenüber der Brisanz der Thematik Föderalismus und EG darstellt und zum Ausdruck bringt, daß es offensichtlich nicht nur in Vorarlberg und Tirol, sondern auch in Salzburg, jene drei Länder, die das Föderalismusinstitut tragen, aber auch darüber hinaus Interesse gefunden hat. Ich möchte Dir, lieber Freund Dr. Frauscher, von Herzen danken, daß Du als Bundesratsvorsitzender den weiten Weg hierhergemacht hast und durch Deine Anwesenheit auch das große Interesse des Bundesrates, der Länderkammer bekundet hast. Ein herzlicher Gruß, lieber Freund. Es erinnert mich an alte, schöne Zeiten, wenn ich drei Landtagspräsidenten hier versammelt sehe. Freunde aus Kärnten, Landtagspräsident Schantl, aus Salzburg, Landtagspräsident Schmidinger, und natürlich der Vorarlberger Präsident Bertram Jäger bekunden durch ihr Triumvirat hier auch die Bedeutung der Landtage für diese Thematik. Ein herzlicher Willkommensgruß allen drei ehemaligen Kollegen. Nicht minder herzlich begrüße ich die Regierungskollegen, die Abgeordneten zum Nationalrat, zum Bundesrat, zu den Landtagen, die leitenden aktiven und ehemaligen Beamten, aber auch Sie alle, meine Damen und Herren, die Sie durch Ihr Interesse, durch Ihre Anwesenheit bekunden, daß auch Ihnen der Föderalismus im Zusammenhang mit der großen Frage der wichtigsten österreichischen Zukunftsentscheidung, Beitritt zur EG oder nicht, am Herzen liegt.

Wir konstatieren etwa seit Mitte der achtziger Jahre eine neue, bis dahin ungeahnte Aufbruchstimmung in Europa. Was in der Europäischen Gemeinschaft mit dem magischen Ziel 1992 vor sich geht, bewegt die Welt, und zwar nicht nur wirtschaftlich. In diesem neuen Kraftfeld der EG verändert sich auch die Ausrichtung der Völker Osteuropas, bei denen, wie vor kurzem in einem klugen Kommentar der Frankfurter Allgemeinen Zeitung formuliert war, die Mauern der Ideologie zerbröckeln.

Österreich liegt geographisch, geschichtlich, geistig und wirtschaftlich mitten in Europa. Die Auswirkungen der europäischen Einigung auf Österreich sind weitreichend. Sie wären es auch dann, wenn Österreich versuchen sollte, passiv oder abweisend zu reagieren. Unsere Antwort auf die Herausforderung der Europäischen Integration ist eine Jahrhundertentscheidung.

Meine Damen und Herren, es scheint mir als vorrangiges Verfahrensziel, daß die EG-Mitgliedschaft Österreichs nicht zu einem Thema parteipolitischer Auseinandersetzung wird. Daher ist es besonders wertvoll und wichtig, daß die Landeshauptmännerkonferenz – das ist, für unsere ausländischen Gäste, das Forum der freiwilligen und informellen Zusammenarbeit der Regierungschefs aller österreichischen Bundesländer – frühzeitig den Willen zum Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft manifestiert hat. Wie Sie wissen, können Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz nach dem Grundsatz der Selbständigkeit und Gleichheit der Länder nur einstimmig gefaßt werden. Die Landeshauptmännerkonferenz ersuchte am 13. November 1987 die Bundesregierung, „die Teilnahme Österreichs am Gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben“. Am 15. April 1988 bekräftigte sie diesen Beschluß. Zusätzlich richtete sie an die Bundesregierung „das Ersuchen, so wie bisher die Länder an

den Vorbereitungen für die Annäherung Österreichs an die EG zu beteiligen. Auf die Bundesstaatlichkeit soll jedenfalls Bedacht genommen werden“.

Ich darf Ihnen auch den wesentlichsten Teil des Beschlusses der Landeshauptmännerkonferenz vom 25. November 1988 vortragen: „Die Landeshauptmännerkonferenz bekräftigt ihre am 13. November 1987 an die Bundesregierung gerichtete Anregung, die Teilnahme Österreichs am Gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben.

Das Ziel, Österreich an die EG anzunähern, ist von solcher Tragweite, daß es nur mit einem breiten politischen Konsens verwirklicht werden sollte.

Die Landeshauptmännerkonferenz richtet deshalb an die Bundesregierung den Appell, bei der Realisierung dieses Zieles weiterhin den Konsens mit den Ländern zu suchen und der Bundesstaatlichkeit Österreichs Rechnung zu tragen.

Vor allem ist bei den einzelnen Vorbereitungsschriften eine angemessene Beteiligung der Länder unerlässlich.

Die Einbindung der Länder in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß müßte über die Landeshauptmännerkonferenz erfolgen.“

Am 12. Dezember 1988 fand im Bundeskanzleramt ein Gipfelgespräch statt, an dem die befaßten Bundesminister, Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz und der Sozialpartner teilnahmen. Es wurde vereinbart, daß bis Ende März/Anfang April 1989 ein ergänzender Bericht zur Europäischen Integration aus der Sicht der Länder und der Sozialpartner eingebracht wird. Danach sollen in der Bundesregierung und im Bundesparlament die Entscheidungen über einen Beitrittsantrag fallen.

Landeshauptmann Ratzenböck hat inzwischen, als derzeitiger Vorsitzender der Landeshauptmännerkonferenz, den ergänzenden Bericht der Landeshauptleute an die Bundesregierung übermittelt, der sich auf die Wiedergabe der Beschlüsse der drei Landeshauptmännerkonferenzen beschränkt. Bekanntlich haben die Sozialpartner ihr schon im Vorjahr beschlossenes Bekenntnis zu einem EG-Beitritt für den ergänzenden Bericht neuerlich bekräftigt, so daß mit einer Vorlage des ergänzenden Berichtes der Sozialpartner – ob einzeln oder gesamt, das ist mir derzeit unbekannt – zum vereinbarten Termin zu rechnen ist. Aus der Sicht der einzelnen Bundesländer waren bei der Beurteilung der Vertretbarkeit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG unterschiedliche Gewichtungen in Pro und Kontra gegeben. Der wesentlich stärkeren Exportorientierung der westlichen Bundesländer und der damit gegebenen enormen Verflechtung im wirtschaftlichen Bereich mit der EG stehen Bedenken aus den Problemkreisen bundesstaatlicher Aufbau, Landwirtschaft, Verkehr, Umweltschutz, Ausländergrunderwerb, Bildungswesen und auch Finanzausgleich gegenüber. Es dürften die mit dem föderalistischen Staatselement zusammenhängenden Probleme für die westlichen also weniger gravierend gewesen sein. Aus dem Wissen der vom großen Binnenmarkt ausgehenden Dynamik bekannten sich aber auch die historisch weniger dem bundesstaatlichen Charakter zuneigenden Länder dem EG-Beitritt, obwohl auf Grund von Studien die wirtschaftlichen Impulse aus der EG stärker den westlichen Bundesländern zugutekommen werden.

Es ist nicht selbstverständlich, meine Damen und Herren, daß die Bundesländer einhellig eine Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Gemeinschaft befürworten. Bedeutet dieser Schritt doch zunächst eine gewisse Zentralisierung neben der alten Abhängigkeit vom großen Macht- und Verwaltungsapparat in der Bundeszentrale, eine neue Abhängigkeit von Brüssel. Und dennoch glaube ich an die innere Logik dieses Eintretens der Länder

für die Europäische Integration. Es ist nicht nur eine wirtschaftliche Logik schon jetzt bestehender, unauflösbarer gegenseitiger Abhängigkeit und geistiger Affinität. Es ist nach meiner Auffassung auch die innere Logik des Föderalismus selbst. Föderalismus ist das Ordnungsprinzip der „Vielfalt in der Einheit“, der Erhaltung eigenständiger und verschiedenartiger Einheiten in einem größeren Verband, der Bestand und Eigenleben seiner Mitglieder garantiert. Um dies zu erreichen, muß dem Subsidiaritätsprinzip, das auch in der Verfassung des Landes Vorarlberg verankert ist, nachgelebt werden. Ich erspare mir theoretische Ableitungen, die vor diesem hochgelehrten Auditorium müßig wären. Erlauben Sie mir statt dessen einen einfachen Satz, der auf den Nationalökonom Daniel Bell zurückgeht und der vor kurzem auch im steiermärkischen Landtag zitiert wurde: „Der Nationalstaat“, sagt Daniel Bell, „wird zunehmend für die großen Fragen des Lebens zu klein und für die kleinen Fragen des Lebens zu groß.“ Damit, glaube ich, ist die Situation der Föderalisten und Regionalisten in Europa umschrieben. Sie müssen global denken und alle Möglichkeiten zu regionalem Handeln nutzen. Der Einsatz für kleine Einheiten, zu denen im europäischen Vergleich sicher auch die Gliedstaaten der Republik Österreich zu zählen sind, bedarf großer Anstrengungen. In unserer Zivilisation der weltweiten technischen und wirtschaftlichen Vernetzung ist die Gefahr groß, in den Strudel des Zentralismus hinabgezogen zu werden.

Dennoch beurteile ich die Aussichten hoffnungsvoll: Es ist längst wissenschaftlich erforscht, daß mit zunehmender Größe der Gesellschaften und zunehmender Geschwindigkeit des gesellschaftlichen Wandels auch das Bedürfnis der Menschen nach Geborgenheit in überschaubaren Lebensräumen, nach eigener Geschichte und kultureller Identität und politischer Teilhabe und Selbstbestimmung wächst. Ich zitiere hier einige prägnante Sätze aus der nützlichen kleinen Broschüre „Föderalismus und Bundesstaat, 24 Grundsätze“ des Institutes für Föderalismusforschung:

- „Föderalismus bewahrt menschliche Vielfalt.“
- „Föderalismus bewirkt Bürgernähe.“
- „Föderalismus verhindert Machtkonzentrationen.“

Ich stelle als derzeitiger Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer fest, wie enorm die Bewegung in den gewachsenen, historisch gewachsenen Regionen ist, innerhalb der zehn Länder der ARGE ALP beispielsweise, mit 28 Millionen Bürgern zwischen München und Mailand, ist, das kann man sehr wohl sagen, ein echtes Bewußtsein erkennbar für die Wahrung der kulturellen Vielfalt und Eigenständigkeit dieser Regionen, Kantone und Länder. Und sie verstehen sich ganz bewußt auch als eine Gegenbewegung gegen die auf der wirtschaftlichen Vernetzung beruhenden wirtschaftlichen Machtkonzentration.

Für mich ist der Schritt in ein größeres, offeneres Europa und zu einer substanziellen Stärkung der kleineren Einheiten im Gesamtstaat gleich und gleichzeitig notwendig.

Daß die volle Teilnahme an der Europäischen Integration mit einem föderalistischen Staatsaufbau, der den österreichischen Föderalismus in seiner aktuellen Lage weit zurückläßt, vereinbar ist, beweist unser Nachbarland Bundesrepublik Deutschland, von wo auch drei der Referenten des heutigen Tages zu uns gekommen sind.

Im Spannungsfeld zwischen Integration und föderalistischer Selbstbehauptung gibt es genug Probleme. Wir müssen in Österreich froh sein, in der Bundesrepublik Deutschland, einem Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaft, auf eine nunmehr 30jährige Erfahrung zurückgreifen zu können. Es geht nicht darum, in Deutschland entwickelte

Modelle zu kopieren, sondern für Österreich passende, gleichwertige Lösungen zu suchen. Ich hoffe, daß solche Lösungsansätze aufgezeigt werden. In diesem Sinne danke ich dem Institut für Föderalismusforschung mit Herrn Prof. Pernthaler an der Spitze, daß er sich des Themas angenommen hat. Es ist nicht so, daß Lösungen schon vorliegen müssen, wenn der österreichische Antrag nach Brüssel geschickt wird. Die anstehenden Fragen sind aber derart komplex, daß frühzeitig und intensiv gearbeitet werden muß. Die verantwortlichen politischen Vertreter der Länder wissen es zu würdigen, wenn sie von der Wissenschaft bei der Suche nach sachgerechten Lösungen unterstützt werden. Ich weiß es auch zu würdigen, um auch noch dieses Wort des Dankes einzufügen, daß uns auf seiten des Bundes mit Kanzleramtsminister Neisser ein kompetenter und kooperativer Partner gegenübersteht. Ich eröffne nun unser heutiges Seminar und verbinde damit meine besten Wünsche für einen ebenso angenehmen wie erfolgreichen Verlauf.

„Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft“

I. Einleitung

Bei der Untersuchung des Verhältnisses von Föderalismus und europäischer Integration dreht sich alles um den zentralen Begriff der Kompetenzaufteilung. Es existiert gewissermaßen ein magisches Kompetenzdreieck Länder, Bund und Europäische Gemeinschaften. Die Auswirkungen auf den Föderalismus, die sich daraus ergeben, sind beträchtlich. Dennoch befinden sich die österreichischen Bundesländer in der günstigen Situation, diese Auswirkungen im Hinblick auf eine etwaige Zugehörigkeit zur EG vorab prüfen zu können, da sie dabei auf das deutsche Beispiel zurückgreifen und die Erfahrungen der deutschen Bundesländer analysieren können. Sie können weiters die italienischen und spanischen autonomen Regionen bzw. Gemeinschaften und ihr Verhältnis zur EG berücksichtigen. Demnächst werden auch aus Belgien mit seiner neuen Bundesstaatsverfassung Erfahrungswerte kommen, die allerdings bislang noch nicht vorliegen.

Im folgenden möchte ich zunächst kurz auf die Kompetenzaufteilung zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten eingehen. Daran schließt sich eine Aufzählung der daraus für die Länder eines Bundesstaats entstehenden Probleme, und schließlich möchte ich Ihnen zeigen, wie man in der Bundesrepublik versucht hat, diese Probleme zu lösen. Herr Kollege Burtscher wird dann diese Lösungsmodelle dahingehend untersuchen, ob sie für die österreichischen Bundesländer erfolgversprechend sind.

II. Kompetenzaufteilung zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten

1. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung

Bei der Darstellung der Rechtsetzung in der EG muß man mit dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung beginnen.

Gemäß Art. 189 I EWGV werden die Rechtsetzungsorgane der EG, Rat und Kommission, „nach Maßgabe dieses Vertrages“ zum Erlass von Rechtsakten ermächtigt. Das bedeutet, daß der EWGV keine generelle Ermächtigung zum Erlass von Rechtsakten, sondern nur Einzelermächtigungen kennt. Rat und Kommission können also nur in den Fällen rechtssetzend tätig werden, die die Verträge ausdrücklich vorsehen. Sie dürfen daher weder in Bereichen Recht setzen, die in den Verträgen nicht geregelt sind, wie z. B. auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts, noch dürfen sie über die in den Verträgen einzeln aufgeführten Kompetenzen hinausgehen, indem sie z. B. andere als die für den speziellen Fall vorgesehenen Rechtsaktformen verwenden. Dies ist nur dort anders, wo die Verträge ausdrücklich oder implizit eine Wahl der Rechtsaktformen zulassen.

Dadurch unterscheiden sich die gemeinschaftlichen von den staatlichen Legislativorganen, die grundsätzlich jede Materie gesetzlich regeln und auch hinsichtlich der Form (Verfassungsgesetz, Gesetz) wählen können.

Durchbrochen wird dieses Prinzip der begrenzten Ermächtigungen insbesondere durch die Bestimmungen über die Vertragslückenschließung. Bei der Vertragslückenschließung

kann der Rat gemäß Art. 235 EWGV in Fällen, in denen ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint, um eines ihrer Ziele zu verwirklichen, einstimmig die geeigneten Vorschriften erlassen, wenn die hierzu erforderlichen Befugnisse nicht anderweitig im Vertrag vorgesehen sind. Der Rat gibt sich also *uno actu* eine fehlende Kompetenz und erläßt den entsprechenden Rechtsakt. So wurden z. B. bis zur EEA die meisten Umweltschutzvorschriften¹ auf Art. 235 EWGV gestützt.

Darüber hinaus hat der EuGH die Existenz sog. *implied powers* im Gemeinschaftsrecht bestätigt. Schon frühzeitig hielt er „die Anwendung einer sowohl im Völkerrecht als auch im innerstaatlichen Recht allgemein anerkannten Auslegungsregel für zulässig, wonach die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines Gesetzes zugleich diejenigen Vorschriften beinhalten, bei deren Fehlen sie sinnlos wären oder nicht in vernünftiger und zweckmäßiger Weise zur Anwendung gelangen könnten“.² Auffälligstes Ergebnis dieser Rechtsprechung ist die Formel des „Parallelismus von Innen- und Außenkompetenz“³, wonach die Gemeinschaften überall dort, wo sie im Innenbereich der gemeinsamen Politiken Zuständigkeiten besitzen, auch ohne ausdrückliche Ermächtigung in den Gründungsverträgen völkerrechtliche Verträge abschließen dürfen.

Im Gegensatz zu dieser funktional beschränkten Legislativkompetenz liegt die Zuständigkeit zur administrativen Durchführung sowie zum Erlass der notwendigen Rechtsvorschriften mangels einer Übertragung in den Gründungsverträgen bei den Mitgliedstaaten. Von dieser grundsätzlichen Kompetenzverteilung bei der Vollziehung gibt es nur wenige Ausnahmen, wie z. B. im EWG-Kartellrecht, das von der Kommission der EG vollzogen wird.⁴

2. Die einzelnen Rechtsaktformen

Zur Durchführung ihrer legislativen Kompetenzen stehen der EG verschiedene Rechtsaktformen zur Verfügung. Repräsentativ sind sie aufgezählt etwa im Art. 189 EWGV.

Dort sind im einzelnen folgende Rechtsakte vorgesehen:

a) Verordnungen

Verordnungen haben gemäß Art. 189 Abs. 2 EWGV allgemeine Geltung, sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Das Verordnungsmerkmal „allgemeine Geltung“ bedeutet, daß die Verordnung eine unbestimmte Anzahl von Sachverhalten generell und abstrakt regelt, somit Rechtssatzqualität hat, und für alle Mitgliedstaaten gilt. Das Verordnungsmerkmal „unmittelbare Geltung in jedem Mitgliedstaat“ bedeutet, daß die Verordnung ohne jedes Dazwischentreten eines mitgliedstaatlichen Legislativaktes innerstaatlich gilt.⁵ Man spricht von der sogenannten Durchgriffswirkung. Sie gilt daher nicht nur für die, sondern auch in den Mitgliedstaaten, und dort insbesondere für das Individuum.

¹ Zum Beispiel: Entscheidung Nr. 85/338/EWG des Rates, ABl. 1985 Nr. L 176, S. 14 ff.

² EuGH Rs. 8/55 (*Fédération Charbonnière de Belgique/Hohe Behörde*), Slg. Bd. 2, S. 297 (312).

³ Schweitzer, M./Hummer, W., *Europarecht* (2. Auflage, Frankfurt a. M. 1985), S. 159 m. w. N.

⁴ Art. 85 – 90 EWG-Vertrag.

⁵ EuGH Rs. 39/72 (*Kommission/Italien*), Slg. 1973, S. 101 (113); Rs. 94/77 (*Zerbone/Amministrazione delle Finanze dello Stato*), Slg. 1978, S. 99 (115).

Die Verordnung wird damit Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung, in der Bundesrepublik bekommt sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zumindest Gesetzesrang.⁶

b) Richtlinien

Die Richtlinie ist gemäß Art. 189 Abs. 3 EWGV für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und Mittel.

Die Richtlinie hat dem Wortlaut des Art. 189 Abs. 3 EWGV gemäß eine gestufte Verbindlichkeit. Zunächst ist sie im Gegensatz zu den Verordnungen nicht in allen ihren Teilen verbindlich, sondern nur hinsichtlich der festgelegten Ziele. In welcher Form und mit welchen Mitteln die Mitgliedstaaten dann dieses Ziel erreichen, bleibt ihre Angelegenheit. Allerdings haben sie nach der Rechtsprechung des EuGH bei der Wahl der Form und der Mittel diejenigen zu ergreifen, die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie am besten geeignet sind. Sie müssen sie daher zumindest in verbindliches innerstaatliches Recht umsetzen, schlichte Verwaltungspraktiken genügen nicht.⁷

Nach dem Wortlaut des Art. 189 Abs. 3 EWGV besitzen die Richtlinien keine unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten, sondern eine Geltung tritt erst dann ein, wenn die nationale Legislative tätig geworden ist. Dennoch hat der EuGH in besonderen Fällen eine unmittelbare Wirkung einer Richtlinie in den Mitgliedstaaten bejaht. Voraussetzung ist, daß die Richtlinie self-executing ist und daß die in der Richtlinie genannte Frist zur Umsetzung von einem Mitgliedstaat nicht eingehalten wurde. Ob eine Richtlinie self-executing ist, ergibt sich aus der Formulierung ihres Inhalts. Dies ist nach der Rechtsprechung des EuGH dann anzunehmen, wenn die Richtlinie inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheint, so daß daraus für das Individuum unmittelbar Rechte abgeleitet werden können.⁸ Wenn beispielsweise in einer Richtlinie vorgesehen ist, daß Umsätze aus Kreditvermittlung steuerbefreit sind, so ist dies self-executing. Wenn vorgesehen ist, daß solche Umsätze steuerbefreit werden können, so ist dies nicht self-executing.

Hinter dieser Konstruktion der unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie steht gewissermaßen ein Sanktionsgedanke. Keinem Mitgliedstaat soll es möglich sein, Rechte des Individuums, die in einer Richtlinie vorgesehen sind, dadurch zu verkürzen, daß die notwendige innerstaatliche legislative Umsetzung der Richtlinie verweigert wird. Daher wirkt nach Ablauf der Frist die Richtlinie unmittelbar, so daß das Individuum seine Rechte geltend machen kann.

c) Einzelfallentscheidungen

Einzelfallentscheidungen sind gemäß Art. 189 Abs. 4 EWGV für die Adressaten in allen ihren Teilen verbindlich. Zuständig zum Erlass von Einzelfallentscheidungen sind Rat und Kommission.

⁶ Vgl. dazu (m. w. N.) Frowein, J. A., Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht, in: Starck, C. (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. 2, Tübingen 1976, S. 187 (194 ff.).

⁷ EuGH Rs. 96/81 (Kommission/Niederlande), Slg. 1982, S. 1791 (1804 f.).

⁸ EuGH Rs. 8/81 (Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt), Slg. 1982, S. 53 (71).

Die Einzelfallentscheidung hat individuelle Geltung, d. h. die Adressaten, seien es Mitgliedstaaten oder Individuen, werden individuell bezeichnet und gebunden. Damit entspricht die Einzelfallentscheidung einem Verwaltungsakt. Sie dient insbesondere der Kommission zur Vollziehung des Gemeinschaftsrechts, dort wo dies nicht von den Mitgliedstaaten, sondern von der Kommission gemacht wird.

3. Die Kompetenzaufteilung

Art. 189 EWGV stellt selbst keine Ermächtigungsnorm für gemeinschaftliches Tätigwerden dar, sondern setzt solche voraus. Dies ergibt der eindeutige Wortlaut des Art. 189 Abs. 1 EWGV, wo Rat und Kommission zur Rechtsetzung befugt sind „zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrags“.

Untersucht man nun diese Einzelbefugnisse der Gemeinschaftsverträge und prüft, welche Folgen für die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten solche Befugnisse haben, so zeigt sich eine Dreiteilung der Gemeinschaftskompetenzen. Es finden sich nämlich ausschließliche, konkurrierende und parallele Gemeinschaftskompetenzen. Die Folge für die mitgliedstaatlichen Kompetenzen bzw. den mitgliedstaatlichen Kompetenzverlust sind je nach der festzustellenden Kategorie unterschiedlich.

„Ausschließliche Kompetenzen“ bedeutet, daß nur mehr die EG zuständig ist, die Mitgliedstaaten also zur Rechtsetzung nicht weiter befugt sind. Der Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten ist dabei vollkommen. Diesem empfindlichen Souveränitätsverlust entsprechend, sind die Fälle ausschließlicher Kompetenzen der EG sehr gering und betreffen nur die Zolltarife,⁹ einige Verkehrsbereiche,¹⁰ die Außenhandelspolitik¹¹ und die Fischerei-Erhaltungsmaßnahmen.¹²

Im Bereich der konkurrierenden Gemeinschaftskompetenzen werden den Gemeinschaften zwar Kompetenzen zugewiesen, solange sie aber nicht wahrgenommen werden, sind die Mitgliedstaaten zur Rechtsetzung weiterhin befugt. Der Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten tritt daher nur dann ein, wenn die Gemeinschaften tätig werden. Und die mitgliedstaatlichen Kompetenzen leben dann wieder auf, wenn gemeinschaftsrechtliche Vorschriften aufgehoben werden. Die konkurrierende Gemeinschaftskompetenz stellt den Regelfall dar.

In einigen wenigen Fällen existieren schließlich auch noch parallele Kompetenzen. Davon spricht man dann, wenn eine bestimmte Materie sowohl von der EG als auch von den Mitgliedstaaten geregelt werden kann. Die Vorschriften stehen dann entweder nebeneinander, wie z. B. im Kartellrecht, wo die EG den innergemeinschaftlichen¹³ und jeder Mitgliedstaat seinen innerstaatlichen Handel¹⁴ regelt. Die Vorschriften können sich auch ergänzen, wie z. B. im Bereich von Forschung und technologischer Entwicklung.

⁹ Vgl. Art. 28 EWG-Vertrag.

¹⁰ Art. 75. I lit. a und b EWG-Vertrag.

¹¹ Art. 113. I EWG-Vertrag.

¹² Art. 102 der Beitrittsakte für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark von 1972, ABl. 1972 Nr. L 73, S. 14 ff. (35); s. dazu EuGH Rs. 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 1981, S. 1045 (1072 ff.).

¹³ Art. 85, 86 EWG-Vertrag: „Handel zwischen Mitgliedstaaten“.

¹⁴ Zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), in der Fassung vom 24. September 1980 (BGBl. I, S. 1761 ff.), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Oktober 1987 (BGBl. I, S. 2294 ff. [2301]).

III. Föderalistische Probleme der Kompetenzaufteilung

Diese grob dargestellte Kompetenzaufteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten bringt für die Länder eines Bundesstaates eine Reihe von Problemen mit sich.

1. Europäisierung von Länderkompetenzen

Problemereich Nr. 1 ist die sog. „Europäisierung“ von Länderkompetenzen.

In allen drei Fällen der Kompetenzaufteilung gibt der Mitgliedstaat Kompetenzen an die EG ab. Und in einem Bundesstaat liegt ein Teil dieser Kompetenzen zwangsläufig bei den Ländern.¹⁵

Im Falle der Bundesrepublik wären als Beispiele zu nennen: Agrarstrukturpolitik, Wirtschaftsförderung, Umweltschutz, Bildungspolitik etc. Dabei wird die Übertragung von Länderkompetenzen auf die EG mit Art. 24 Abs. 1 GG gerechtfertigt. Da heißt es zwar lediglich: „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“. Nach absolut h. M. ermächtigt diese Bestimmung aber den Bund, nicht nur eigene, sondern auch Kompetenzen der Länder auf die EG zu übertragen.¹⁶ So gesehen war es möglich, Länderkompetenzen durch ein einfaches Gesetz gemäß Art. 24 Abs. 1 GG zu übertragen. Eine Verfassungsänderung war nicht notwendig. In Österreich wäre dies wegen Art. 9 Abs. 2 B-VG ohne Verfassungsänderung nicht möglich.

Das eigentliche Problem liegt aber nicht bei den in den EG-Verträgen ausdrücklich aufgezählten Kompetenzen, sondern in der genannten Vertragslückenschließung gemäß Art. 235 EWGV. Es kommt dabei nach dem bereits Gesagten nur darauf an, daß ein Ziel im EG-Recht gefunden wird, das mit dieser Kompetenzselbstbedienung des Rates erreicht werden kann. In der Auslegung dieser Bestimmung sind sowohl Rat als auch Gerichtshof recht großzügig gewesen. Daher läßt sich für die Länder in diesem Bereich zur Zeit noch gar nicht absehen, welche weiteren Kompetenzübertragungen im Rahmen einer konkurrierenden Zuständigkeit der EG nach Art. 235 EWGV auf sie zukommen. Das hat in der Bundesrepublik zu erheblichen Differenzen zwischen Bund und Ländern geführt.

Als ein Beispiel kann der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über das Kommunalwahlrecht für EG-Ausländer¹⁷ angeführt werden. Danach sollen Staatsangehörige der EG-Mitgliedstaaten im Aufenthaltsland das aktive Wahlrecht nach spätestens einer Wahlperiode und das passive Wahlrecht nach spätestens zwei Wahlperioden der Gemeindevertretung bekommen. Nach Meinung der Kommission wird damit die soziale Integration der Wanderarbeitnehmer gefördert, wodurch das Ziel der Freizügigkeit der Art. 48 ff. EWGV verwirklicht werden könne. Daher habe die EG über Art. 235 EWGV die Kompetenz zum Erlaß einer solchen Richtlinie.

Abgesehen davon, daß eine solche Richtlinie in der Bundesrepublik u. U. eine Verfassungsänderung bedingen würde – eine Frage, die zur Zeit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zugeführt wird –, sind hier natürlich Länderkompetenzen betroffen, deren Wahrnehmung durch die EG auf Grund des Wortlauts des EWGV schwerlich vorzuziehen ist.

¹⁵ Vergleiche für die Bundesrepublik Deutschland Art. 30, 70, 83 GG.

¹⁶ v. Münch (Rojahn), Grundgesetz (2. Auflage), Rdnr. 39 zu Art. 24, m. w. N.

¹⁷ EG-Dok. KOM (88) 371 endg., ABl. 1988 Nr. C 246, S. 3.

2. Beschränkung von Bundesratskompetenzen

Problem Nr. 2 ist eine Beschränkung von Bundesratskompetenzen durch eine EG-Mitgliedschaft. Dies hängt damit zusammen, daß in all den Fällen, wo Bundeskompetenzen auf die EG übergegangen sind, die Rechtsetzung nun im Rat der EG stattfindet, wo bekanntlich jeder Mitgliedstaat durch ein Regierungsmitglied vertreten ist. Dadurch verliert der Bundesrat eine Reihe von Mitwirkungsmöglichkeiten im legislativen Bereich. Da der Bundesrat in der Bundesrepublik ein Bundesorgan ist, in dem die Länder vertreten sind, verlieren diese damit ebenfalls indirekt Mitwirkungsmöglichkeiten, also beispielsweise das Recht des Einspruchs oder der Zustimmungsverweigerung.¹⁸ Dem Bund verbleibt hingegen in diesen Fällen eine gewisse Kompensation, weil er über die Bundesregierung im Rat der EG an der Rechtsetzung mitwirkt. In Österreich ist die verfassungsrechtliche Lage genauso.

Dies hat in der Bundesrepublik zu Problemen insbesondere in den Fällen geführt, wo es sich um Materien handelt, bei denen den Ländern zwar nicht die Gesetzgebung, aber die Vollziehung obliegt, oder wo besondere Interessen der Länder betroffen sind.

Als Beispiel für diesen Problembereich kann die von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie über das Aufenthaltsrecht der EG-Bürger¹⁹ angeführt werden. Nach dieser, ebenfalls auf Art. 235 EWGV gestützten Richtlinie soll jeder EG-Bürger und seine Familie in jedem EG-Mitgliedstaat ein unbeschränktes Aufenthaltsrecht bekommen, und zwar unabhängig von einer bisher als Voraussetzung geltenden Beschäftigung oder Niederlassung. Einzige Voraussetzung ist der Nachweis ausreichender, dem Existenzminimum entsprechender Mittel. Hier sind zwar Bundeskompetenzen betroffen, aber die Länder allein müssen dieses Aufenthaltsrecht vollziehen, und daß durch ein solches Aufenthaltsrecht Länderinteressen besonders berührt sind, ist evident. Die Bundesregierung wirkt am Zustandekommen einer derartigen Richtlinie im EG-Rat mit, der Bundesrat und damit die Länder jedoch nicht.

Inwieweit dies alles nach der neuesten Rechtsprechung noch relevant ist, läßt sich zur Zeit noch nicht voraussagen. Der EuGH hatte in einem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWGV die Frage zu beantworten, ob ein britischer Staatsbürger, der sich als Tourist in Paris aufhielt, das Recht der Inländergleichbehandlung genieße. Er war Opfer eines Überfalls geworden, und da der Angreifer nicht festgestellt werden konnte, machte er eine nach der französischen Rechtsordnung in solchen Fällen vorgesehene Entschädigung geltend. Eine solche wurde ihm u. a. mit der Begründung verweigert, er sei nicht französischer Staatsbürger. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 2. Februar 1989²⁰ das Recht auf Inländergleichbehandlung – mit der Folge der Entschädigungspflicht Frankreichs – bejaht. Er hat damit die seit längerem diskutierte sogenannte „negative Dienstleistungsfreiheit“²¹ bestätigt. Danach kommt – völlig entgegen dem Wortlaut der Art. 59 und 60 EWGV – die Inländergleichbehandlung nicht nur den Erbringern von

¹⁸ S. hierzu Art. 77. III GG.

¹⁹ ABl. 1979 Nr. C 207, S. 14 ff., geändert in ABl. 1980 Nr. C 188, S. 7, ABl. 1980 Nr. C 292, S. 3 und in ABl. 1985 Nr. C 171, S. 8.

²⁰ EuGH Rs. 186/87 (noch nicht veröffentlicht).

²¹ Dafür: Bleckmann, Europarecht (4. Auflage 1985), S. 332; Schweitzer/Hummer, aaO (Fußn. 3), S. 268; s. auch EuGH verb. Rs. 268/82 und 26/83 (Luisi, Carbone/Ministero del Tesoro), Slg. 1984, S. 377 (403); dagegen: Riegel, Der Anwendungsbereich der Art. 48 ff. EWGV, in: NJW 1978, S. 468 ff., m. w. N.

Dienstleistungen, sondern auch den Empfängern von Dienstleistungen (hier von touristischen) zugute. Die Konsequenz dieser Rechtsprechung ist beträchtlich und läuft auf eine allgemeine Freizügigkeit hinaus. Die geplante Richtlinie der Kommission ist damit eigentlich hinfällig geworden. Die Länder trifft diese Entwicklung noch viel mehr. Denn auf die Rechtsprechung des EuGH haben sie keinen wie auch immer gearteten Einfluß. Und hier werden sie offenkundig in ihren besonderen Interessen berührt.

3. Umsetzung von EG-Recht durch die Länder

Problem Nr. 3 ist die Umsetzung von EG-Rechtsakten durch die Länder. Dies wird insbesondere virulent bei den Richtlinien. Bei diesen kommt es ja – wie bereits dargestellt – darauf an, daß der Mitgliedstaat innerhalb einer in der Richtlinie vorgeschriebenen Frist sein nationales Recht entsprechend umgestalten muß, in der Regel durch den Erlass von Gesetzen. Damit stellt sich aber sofort im Bundesstaat die Frage nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung.

Handelt es sich nämlich um Materien, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen, so sind nur sie zur Umsetzung der Richtlinie befugt. Daher muß verfassungsrechtlich geklärt werden, ob sie zur Umsetzung auch verpflichtet sind und was zu geschehen hat, wenn sie sich weigern. Denn der EG gegenüber ist der Mitgliedstaat als ganzes, völlig unabhängig von seiner innerstaatlichen Organisation, für die Umsetzung verantwortlich. In der Bundesrepublik wird mit verschiedenen Argumenten begründet, daß die Länder zur Umsetzung verpflichtet seien. So führt man an den Art. 24 Abs. 1 GG den Grundsatz des „venire contra factum proprium“ im Zusammenhang mit der Zustimmung der Länder zu den EG-Verträgen oder man verweist auf die sogenannte „Vergemeinschaftung“ des Gesamtstaates. Hauptargument aber ist das vom Bundesverfassungsgericht anerkannte, ungeschriebene Verfassungsprinzip der Bundestreue, wonach Bund und Länder zu bundes- bzw. länderfreundlichem Verhalten verpflichtet sind.²² Und es wäre unfreundlich, den Bund bei der Umsetzung einer Richtlinie gegenüber der EG im Regen stehen zu lassen. Daher würde eine Weigerung der Länder zur Umsetzung den Bund zum Einsatz des Bundeszwanges²³ mit der ultima ratio der Ersatzvornahme berechtigen, eine Konsequenz, die im österreichischen Fall ausdrücklich in Art. 16 Abs. 1 B-VG vorgesehen ist.

In diesem Zusammenhang muß auf ein Problem besonders hingewiesen werden, das den Föderalismus grundsätzlich berührt. Beim Erlass von EG-Rechtsakten wirkt ja für den Mitgliedstaat nur die Bundesregierung mit. Da auf die EG auch Länderkompetenzen übertragen werden können, verfügt die Bundesregierung bei ihrer Stimmabgabe im Rat über solche Länderkompetenzen. Sie tut dies von den Ländern prinzipiell unkontrolliert und unkontrollierbar. Für die innerstaatliche Umsetzung dieser Rechtsakte sind, da es sich ja um Länderkompetenzen handelt, die Länder zuständig. Weigern sie sich, so geht die Kompetenz dazu auf den Bund über. Wenn man nun noch bedenkt, daß Art. 235 EWGV dem Rat ein weites Betätigungsfeld für den Erlass von Rechtsakten eröffnet, so scheint mir damit der Föderalismus in seiner Substanz berührt zu sein.

²² Vgl. zu allem Schwan, Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1982, S. 157 ff.; zum Prinzip der Bundestreue s. auch v. Münch (Rojahn), GG (2. Auflage), Rdnr. 45 zu Art. 32.

²³ Art. 37 GG.

Als Beispiel möchte ich die Richtlinie des Rates vom 24. Juni 1988 über die Beseitigung von Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten²⁴ anführen. Dort heißt es in Art. 6 Abs. 4: „Bestehende einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Regelung des Erwerbs von Zweitwohnsitzen dürfen aufrechterhalten werden, bis der Rat weitere diesbezügliche Vorschriften erläßt.“ Dies bedeutet folgendes: Zur Zeit werden die Vorschriften über den Erwerb von Zweitwohnsitzen durch EG-Recht nicht berührt (übrigens eine Rechtslage, die in der EG-Diskussion in Österreich immer wieder falsch dargestellt wird). Es kann aber sehr wohl – das ist in der zitierten Vorschrift auch ausgesagt – in Zukunft zu einer Liberalisierung dieses Bereiches kommen. Überträgt man diesen Fall auf die österreichische Situation, so kann folgendes geschehen.

Wenn ein solcher Beschluß im Rat der EG zur Abstimmung ansteht, verfügt die Bundesregierung über die Länderkompetenzen im Grundverkehrsrecht. Im Extremfall könnte sie sogar einen solchen Beschluß im Rat der EG initiieren. Ist die entsprechende Richtlinie erlassen, müssen die Länder nun ihre einschlägigen Gesetze ändern. Weigern sie sich, geht die Zuständigkeit zum Gesetzeserlaß gemäß Art. 16 Abs. 1 2. Halbsatz B-VG auf den Bund über. In diesem Verfahren könnte der ohnehin geringe Zuständigkeitsbereich der Länder in der Gesetzgebung weitestgehend ausgehöhlt werden.

4. Beziehungen der Länder zur EG

Problem Nr. 4 umfaßt die Frage der Beziehungen zwischen den Ländern und der EG. Da die Länder Kompetenzen abgeben müssen und da viele Rechtsakte der EG Länderinteressen – teilweise massiv – berühren, ist es ein hartnäckiges Bestreben der Länder, direkte Kontakte mit der EG herzustellen. Auf diese Art und Weise wird Information und Konsultation erreicht, die Möglichkeit der Beeinflussung der EG-Rechtssetzung geschaffen und die politische Kontrolle der Bundesregierung erleichtert.

Das Problem liegt nun darin, daß dazu eigentlich eine Kompetenz der Länder zur Pflege auswärtiger Beziehungen notwendig wäre. Eine solche aber fehlt. Die deutschen Länder haben zwar gemäß Art. 32 Abs. 3 GG die Kompetenz zum Abschluß bestimmter völkerrechtlicher Verträge. Dies wird größtenteils so verstanden, daß damit die mit dem Vertragsabschluß in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Angelegenheiten, wie z. B. das Aushandeln des Vertragstextes, auch in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen.²⁵ Darum handelt es sich allerdings bei der Frage der Beziehungen zur EG nicht. Hingegen besitzen die Länder nach dem GG kein aktives und passives Gesandtschaftsrecht²⁶, so daß sie insbesondere keine diplomatischen Vertretungen bei der EG unterhalten können. In Österreich ist dies wegen Art. 10 B-VG ebenso.

Eine Teillösung bietet der im Juni 1988 installierte „Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“²⁷ bei der EG-Kommission. Dieser Beirat setzt sich aus 42 Mitgliedern zusammen, die auf regionaler oder lokaler Ebene ein Wahlmandat innehaben. Dazu zählen auch Landtagsabgeordnete von Ländern in Bundesstaaten. Ernannt werden die Mitglieder von der Kommission auf einen gemeinsamen Vorschlag von drei internationa-

²⁴ Richtlinie 88/361/EWG des Rates zur Durchführung von Art. 67 des Vertrages, ABl. 1988 Nr. L 178, S. 5 ff.

²⁵ S. zum Beispiel Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, München 1985, S. 147; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Maunz), Grundgesetz (Stand 1987), Rdnr. 63 zu Art. 32.

²⁶ Schweitzer, M., Staatsrecht III (Heidelberg 1986), S. 209; v. Münch (Rojahn), Grundgesetz (2. Auflage 1983), Rdnr. 19, 20 zu Art. 32.

²⁷ Beschluß der Kommission Nr. 88/487/EWG vom 24. Juni 1988, ABl. 1988 Nr. L 247, S. 23.

len Verbänden von Gebietskörperschaften, nämlich der Versammlung der Regionen Europas, des Internationalen Gemeindeverbands und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas. Aufgabe dieses Beirats ist es, die Kommission zu beraten in allen Fragen der regionalen Entwicklung und der Ausarbeitung und Durchführung der EG-Regionalpolitik, aber auch aller anderen EG-Politiken mit regionalen und lokalen Auswirkungen.

Diese Teillösung ist einerseits bemerkenswert. Denn sie stellt zum erstenmal in der Geschichte der EG die institutionelle Einbindung der Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten in ein EG-Hilfsorgan dar. Damit wurden die eigenständigen Interessen dieser Gebietskörperschaften offiziell anerkannt.

Andererseits stellt der Beirat keine befriedigende Lösung für die Länder dar. Denn die beschränkte Mitgliederzahl führt natürlich dazu, daß die meisten Länder überhaupt nicht im Beirat vertreten sind. So sind für die Bundesrepublik insgesamt sechs Sitze vorgesehen, wovon drei auf Vertreter der Länder und drei auf kommunale Vertreter entfallen. Und dazu kommt, daß der Beirat nur beratende Funktion hat; die Kommission ist in keiner Weise an dessen Äußerungen und Beschlüsse gebunden. Demzufolge ist denn auch festzustellen, daß die deutschen Länder dem Beirat überwiegend äußerst skeptisch gegenüberstehen.

Dieses Argument der mangelnden Effektivität gilt im verstärkten Ausmaß für die sogenannte „Infraktionelle Gruppe der lokalen und regionalen Mandatsträger des Europäischen Parlaments“, in der Parlamentsabgeordnete und u. a. Vertreter des Rates, der Gemeinden und Regionen Europas teilnehmen. Über diese Gruppe gelangen Informationen und Wünsche der Regionen in die zuständigen Fachausschüsse des Europäischen Parlaments. Eine tatsächliche Einflußnahme ist aber nicht gewährleistet. Zudem besitzt das Parlament keine Rechtsetzungsbefugnisse, so daß der Wert dieser Lösung nur sehr beschränkt ist.

Auch eine sich durch die neueste Rechtsprechung des Gerichtshofes der EG ergebende Stärkung der Länderposition führt letztlich zu keinem befriedigendem Ergebnis. Es geht dabei um die Frage, ob die Länder die Berechtigung zu einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 173 EWGV gegen Rechtsakte der EG besitzen. Nach Art. 173 Abs. 1 steht diese Klagebefugnis nur den Mitgliedstaaten zu. Und das sind die Länder zweifellos nicht. Nach Art. 173 Abs. 2 sind aber auch natürliche und juristische Personen klagebefugt, wenn sie durch Rechtsakte der EG unmittelbar und individuell betroffen sind. Hier stellt sich die Frage, ob dazu auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, also auch die Länder als Gebietskörperschaften gehören. In einem 1988 entschiedenen Fall hatte die belgische autonome Region Wallonien Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung der Kommission erhoben. Hinsichtlich der Zulässigkeit berief sie sich dabei auf Art. 173 Abs. 2 EWGV und ihre Eigenschaft als Gebietskörperschaft sowie darauf, daß sie innerstaatlich allein zur Umsetzung der Kommissionsentscheidung zuständig sei. Sie sei außerdem unmittelbar und gegenwärtig betroffen und befinde sich in einer analogen Situation wie der belgische Staat als eigentlicher Adressat der Entscheidung. Sie habe folglich eine Klagebefugnis gem. Art. 173 EWGV. Der Gerichtshof der EG hat beide Argumente akzeptiert, allerdings mit der – juristisch gesehen – unakzeptablen Begründung, daß die Klagebefugnis Walloniens im Verfahren von der Kommission nicht bestritten worden sei und er keinen Grund habe, diese von Amts wegen zu prüfen.²⁸ So bedenklich dies auch ist, es dürfte damit im Grundsatz die

²⁸ EuGH verb. Rs. 62 und 72/87 (Exécutif régional Wallon und S. A. Glaverbel/Kommission) (noch nicht veröffentlicht).

Klagebefugnis der Länder endgültig geklärt sein. Nur darf man sich davon nicht allzuviel versprechen. Die Nichtigkeitsklage kann kein Instrument darstellen, mit dem die Länder sich gegen Kompetenzverluste wirksam wehren können. Die Kompetenzverluste sind durch die Gründungsverträge der EG festgelegt und gegen diese gibt es keine Nichtigkeitsklage. Durch die Klagebefugnis wurden lediglich die Kontrollmöglichkeiten der Länder verstärkt.

IV. Lösungsversuche

In der Bundesrepublik sind langwierige Diskussionen dieser Probleme zu einem vorläufigen Abschluß gekommen.

Man kann die Lösung in zwei Bereiche gliedern, indem man unterscheidet zwischen direkten und indirekten Einflußmöglichkeiten der Länder auf die EG.

1. Direkte Einflußmöglichkeiten der Länder auf die EG

Im Bereich der direkten Einflußmöglichkeiten stammt die erste Lösung aus dem Jahre 1957, als man durch Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen²⁹ ein sogenanntes „Zuleitungsverfahren“ einführte. Danach ist die Bundesregierung verpflichtet, Bundestag und Bundesrat über die Entwicklung im Rat der EG laufend zu unterrichten. Soweit durch einen Beschluß des Rates innerdeutsche Gesetze erforderlich würden (speziell bei Richtlinien) oder unmittelbar geltendes Recht geschaffen würde (speziell bei Verordnungen), soll die Unterrichtung vor der Beschlußfassung des Rates erfolgen. Im Jahre 1985 gab es beispielsweise 364 solcher Zuleitungsverfahren.

Allerdings sind die Stellungnahmen, die der Bundesrat daraufhin abgibt, für die Bundesregierung unverbindlich, wenngleich diese in aller Regel bemüht war, die Vorstellungen des Bundesrates zu berücksichtigen.

Daß die Länder mit fortschreitender Integration mit dieser Regelung nicht zufrieden waren, verwundert nicht. Sie wollten eine Formalisierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und eine Klärung der ihnen verfassungsgemäß zustehenden Rechte. Insbesondere wollten sie erreichen, daß die Weisungsunterworfenheit des deutschen Ratsmitglieds sich entsprechend der Kompetenzverteilung in der innerstaatlichen Verfassung bestimmt, d. h. daß das deutsche Ratsmitglied bei Materien der ausschließlichen Länderkompetenz den Weisungen der Länder unterliegt. Außerdem wollten sie selbst – anstelle des Bundesrats – Ansprechpartner sein.

Demgegenüber betonte der Bund, daß die Integrationskompetenz alleine bei ihm liege und daß sein Verhandlungsspielraum in Brüssel nicht eingeschränkt werden dürfe. Nach langen Verhandlungen und Zwischenlösungen setzten die Länder den Bund dann bei der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte, der der Bundesrat zustimmen mußte, schließlich so unter Druck, daß es zur Einführung des sogenannten „Länderbeteiligungsverfahrens“ kam, das heute neben dem gerade geschilderten „Zuleitungsverfahren“ praktiziert wird. Dieses in Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zur EEA³⁰ geregelte Verfahren soll zur „Föderalisierung der Außen- und Europapolitik“ führen. Es sieht vor, daß der Bundesrat

²⁹ BGBl. 1957 II, S. 753.

³⁰ BGBl. 1986 II, S. 1102.

über alle EG-Vorhaben informiert wird, die für die Länder von Interesse sein können, was fast auf eine Totalinformation hinausläuft. Sind Länderkompetenzen oder wesentliche Länderinteressen betroffen, ist vor der Abstimmung im EG-Rat eine Stellungnahme des Bundesrates einzuholen. Die Bundesregierung ist verpflichtet, diese Stellungnahme bei den Verhandlungen im EG-Rat zu berücksichtigen. Sie ist zwar nicht daran gebunden, muß aber eine Nichtberücksichtigung rechtfertigen. Sind allerdings ausschließliche Länderkompetenzen betroffen, so darf die Bundesregierung von der Stellungnahme nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.

Der Bundesrat hat zur Durchführung dieses Verfahrens eine eigene „Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft“ gegründet. Durch diese EG-Kammer soll das Länderbeteiligungsverfahren flexibel und schnell durchgeführt werden, da sie anstelle des Bundesratsplenums bei vertraulichen und eilbedürftigen EG-Vorlagen entscheidet. Was auf die Bundesregierung zukommt, zeigte sich schon in der ersten Sitzung der EG-Kammer Mitte September d. J., als die Vorschläge der EG-Kommission zur Reform der europäischen Strukturfonds einstimmig kritisiert wurden. Auf der anderen Seite darf man die Lösung nicht überbewerten. Bis heute hat die EG-Kammer insgesamt zweimal getagt.

Dieses neue Verfahren bringt den Ländern natürlich auch keine optimale Erfüllung ihrer Forderungen. Es ist zudem, da einfachgesetzlich geregelt, hinsichtlich seiner Verfassungsmäßigkeit umstritten. Denn dabei bestimmt ein Bundesorgan mit Mehrheitsabstimmung über ausschließliche Länderkompetenzen. Schwierigkeiten sind zu erwarten, wenn die Bundesregierung von der Stellungnahme des Bundesrates abweicht, und die Frage des Rechtsschutzes der Länder dürfte schwer zu beantworten sein.

2. Indirekte Einflußmöglichkeiten der Länder auf die EG

Der zweite Bereich der gefundenen Lösung umfaßt die indirekten Einflußmöglichkeiten der Länder auf die EG. Hier ist zunächst zu nennen der „Beobachter der Länder bei der EG“. Über diesen von den Wirtschaftsministern ernannten Ländervertreter, der offiziell Mitglied der deutschen Ratsdelegation ist, halten die Länder direkte Kontakte zu den Entscheidungszentren der EG. So nimmt er teil an den Beratungen des Rats der Europäischen Gemeinschaften, an den Sitzungen des Ausschusses der ständigen Vertreter und an den Sitzungen des Sonderausschusses Landwirtschaft sowie an den Treffen einiger Arbeitsgruppen des Rates. Dabei ist seine Rolle rein beobachtend und passiv. Ihm steht kein Interventionsrecht zu.

Über die Ergebnisse dieser Sitzungen unterrichtet er den Bundesrat, die entsprechenden Fachausschüsse des Bundesrats sowie die Fachminister der Länder und unter Umständen andere interessierte Länderministerien. Umgekehrt übermittelt er der Kommission die Wünsche einzelner oder aller Bundesländer. Außerdem wird er sowohl von seiten der EG als auch von der Bundesregierung umfassend informiert und gibt diese Information an die Länder weiter.

An zweiter Stelle sind zu nennen die Vertreter der Länder in Beratungsgremien der EG. Diese – zunächst vom Bund freiwillig praktizierte – Lösung besteht darin, daß in die deutschen Delegationen in EG-Fachausschüssen und Beratungsgremien Ländervertreter als Mitglieder aufgenommen werden. Sie können als solche aktiv an den Beratungen teilnehmen und so effektiven Einfluß auf die Ausarbeitung von EG-Rechtsakten nehmen. Heute sieht Art. 2 Abs. 5 des genannten Zustimmungsgesetzes zur EEA vor, daß auf

Verlangen des Bundesrates in den Fällen, in denen ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, solche Ländervertreter hinzuzuziehen sind. Die Länder haben sich untereinander durch eine Vereinbarung über die Art der Bestellung dieser Ländervertreter geeinigt.

Schließlich ist noch auf die effektivste, aber – politisch und verfassungsrechtlich – umstrittendste Lösung hinzuweisen, nämlich die Errichtung von sogenannten „Länderbüros“ in Brüssel. Beginnend mit Hamburg 1985 haben inzwischen sämtliche Länder solche Büros errichtet. Sie haben die Aufgabe, wichtige länderspezifische Informationen zu sammeln und weiterzugeben, Dienstleistungs- und Anlaufstelle für die eigene Wirtschaft zu sein, die Eigenständigkeit der Länder gegen die EG abzusichern und die Beziehungen zwischen der Landesregierung und der EG zu pflegen. Geleitet wird z. B. das bayerische Landesbüro, das sich selbst „Bayernbüro“ oder „Verbindungsbüro“ nennt, vom bayerischen Minister für Bundesangelegenheiten und Europafragen.

Trotz aller Selbstverniedlichung in der Bezeichnung erhebt sich natürlich die Frage, ob es sich dabei nicht um Außenvertretungen der Länder handelt, die aufgrund ihrer Aufgabstellung auswärtige Beziehungen wahrnehmen. Verfassungsrechtlich ist dies bedenklich, da gemäß Art. 32 Abs. 1 GG die Außenvertretung in die alleinige Kompetenz des Bundes fällt. Politisch werden ebenfalls Einwände erhoben, da eine europäische Verwirrung eintreten kann, wenn die Bundesrepublik in Brüssel gewissermaßen im Dutzend auftritt. Ich möchte zum Schluß kommen: Betrachtet man das deutsche Lösungsmodell insgesamt, so fällt natürlich auf, daß sich letztlich der Bund durchgesetzt hat und daß als Rechtsgrundlage Gesetzes- und nicht Verfassungsrecht gewählt wurde. Das hat seinen Grund darin, daß den Ländern erst zu spät die Augen aufgegangen sind. Man war schon in der EG drinnen, Länderkompetenzen waren schon übertragen und von der EG wahrgenommen worden, und eine Verfassungswidrigkeit konnte man nach Jahrzehnten der akzeptierten Mitgliedschaft kaum mehr behaupten. Dazu kommt, daß man in der Bundesrepublik Verfassungsänderungen nur sehr ungern durchführt und Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen nicht möglich sind.³¹

Die österreichischen Bundesländer sind da in einer weitaus besseren Situation, weil sie die Probleme anhand einer Analyse des deutschen Beispiels rechtzeitig erkennen und ihre politischen Folgerungen daraus ziehen können. Daher wird es ihnen möglich sein, für den Fall eines EG-Beitritts mit dem Bund Lösungen auszuhandeln, die sie für den Schutz ihrer Interessen für notwendig erachten.

³¹ Zum Verfassungsänderungsverfahren vgl. Art. 79 GG.

Literatur (Auswahl)

- Birke**, Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1973.
- Blanke**, Die Bundesländer im Spannungsverhältnis zwischen Eigenstaatlichkeit und Europäischer Integration. Beteiligungsformen bei der Entstehung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts, in: Heckmann/Meßerschmidt (Hrsg.), Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts, Berlin 1988, S. 53 ff.
- Blumenwitz**, Europäische Gemeinschaft und Rechte der Länder, in: Das Europa der zweiten Generation – Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Bd. I, Baden-Baden 1981, S. 213 ff.
- Borchmann**, Verbindungsbüros der Bundesländer bei der EG – Berechtigte Interessenvertretung oder Nebenaußenpolitik?, in: NVwZ 1988, S. 218 ff.
- Geiger**, Die Stellung der Bundesländer im europäischen Gemeinschaftsrecht und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Akte der Gemeinschaft, in: Kremer (Hrsg.), Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus (Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags am 9./10. Juni 1988), München 1988, S. 51 ff.
- Haas**, Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben, in: DÖV 1988, S. 613 ff.
- Hellwig**, Die Rolle der Bundesländer in der Europapolitik, in: EA 1987, S. 297 ff.
- Hrbek**, Die deutschen Länder in der EG-Politik, in: Außenpolitik 1987, S. 120 ff.
- Hrbek/Thaysen** (Hrsg.), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986.
- Keating/Jones**, Regions in the European Community, Oxford 1985.
- Magiera/Merten**, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988.
- Meier**, Die Beteiligung der Bundesländer an der Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaften – ein Ende der Diskussion?, in: ZRP 1987, S. 228 ff.
- Morawitz**, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften, Bonn 1981.
- Oberthür**, Die Bundesländer im Entscheidungssystem der EG, in: Integration 1978, S. 58 ff.
- Oschatz/Risse**, Europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: EA 1988, S. 9 ff.
- Ress**, Das deutsche Zustimmungsgesetz zur EEA – Ein Schritt zur „Föderalisierung“ der Europapolitik, in: EuGRZ 1987, S. 361 ff.
- Ress**, Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, in: EuGRZ 1986, S. 549 ff.
- Riegel**, Gliedstaatenkompetenzen im Bundesstaat und Europäisches Gemeinschaftsrecht, in: DVBI 1979, S. 245 ff.
- Rudolf**, Bundesländer und Europäisches Gemeinschaftsrecht, in: Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht, Festschrift für H. J. Schlochauer, Berlin 1981, S. 117 ff.
- Rudolf**, Die Mitwirkung der Landtage bei völkerrechtlichen Verträgen und bei der EG-Rechtsetzung, in: Festschrift für Karl Carstens, Bd. II, Köln 1984, S. 757 ff.
- Schmidt-Meinecke**, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 2. Auflage, Speyer 1988.
- Schröder**, Bundesstaatliche Erosionen im Prozeß der europäischen Integration, in: JÖR 1986, S. 83 ff.
- Schwan**, Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1982.
- Schweitzer**, Rechtsetzung durch die Europäischen Gemeinschaften und Kompetenzverlust in den Mitgliedstaaten, in: Kremer (Hrsg.), Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus (Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags am 9./10. Juni 1988), München 1988, S. 20 ff.
- Strein**, Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, in: Heckmann/Meßerschmidt (Hrsg.), Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts, Berlin 1988, S. 15 ff.
- Strohmeier**, Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die Deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel, in: DÖV 1988, S. 633 ff.
- Weber**, Die Bundesländer und die Reform der Gemeinschaftsverträge, in: DVBI. 1986, S. 800 ff.

Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs – materielle und institutionelle Aspekte

1. Einleitung

Mit der Frage nach allfälligen Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft auf den bundesstaatlichen Charakter Österreichs ist die EG-Diskussion, die bisher im wesentlichen im Zeichen neutralitätsrechtlicher bzw. neutralitätspolitischer Aspekte¹ stand, um eine zusätzliche Facette bereichert worden². Mit ausschlaggebend für die Sensibilisierung in dieser Frage war nicht zuletzt die zeitliche Koinzidenz zwischen der österreichischen EG-Beitrittsdiskussion und den von den deutschen Bundesländern im Zusammenhang mit der Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) geäußerten Befürchtungen um ihre Eigenstaatlichkeit³. Ebenfalls zur Aktualisierung dieser Frage beigetragen haben Stimmen aus der Schweiz, die einem EG-Beitritt u. a. auch wegen der damit verbundenen Konsequenzen für den schweizerischen Föderalismus mit Skepsis gegenüberstehen⁴.

Bevor einzelne von einer allfälligen EG-Mitgliedschaft betroffene hoheitliche und nichthoheitliche Wirkungsbereiche der Bundesländer aufgezeigt werden sollen, scheint der Hinweis angebracht, daß mit der verstärkten Einbindung Österreichs in den Prozeß der europäischen Integration, unabhängig davon, ob dies nun in Form eines Vollbeitritts, einer Assoziation, eines Ausbaus der bilateralen Beziehungen Österreichs mit den EG oder durch eine Dynamisierung des Verhältnisses EG-EFTA geschehen wird⁵, den Bundesländern jedenfalls ein teilweiser Abbau eigenverantwortlicher Gestaltungsmacht droht⁶. Bereits bei den jetzigen Integrationsverflechtungen Österreichs etwa mit dem Europarat, der EFTA oder den EG im Rahmen der Freihandelsabkommen sowie im Zusammenhang mit den

¹ Siehe dazu Hummer, W./Schweitzer, M., Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses Österreichs zur EWG, 1987.

² Diese Problematik hat auch bereits ihren Niederschlag in verschiedenen Veröffentlichungen gefunden. Vgl. dazu etwa Öhlinger, T., Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG, 1988, S. 73ff. Marboe, P. (Hrsg.), Österreich und Europa. Bericht der Europakommission der ÖVP, 1988, S. 27ff. Moser, B. (Hrsg.), Unser Weg in die Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 76ff. Burtcher, W., The Federal Structure of Austria and Switzerland – An Obstacle to European Integration?, in: Huber, S./Esterbauer, F. (Hrsg.), The European Neutrals, the Council of Europe and the European Community, 1988, S. 97ff.

³ Siehe dazu statt vieler Magiera, S./Merten, D. (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988.

⁴ Siehe so zuletzt den Bericht des Schweizerischen Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozeß vom 24. August 1988, S. 122f. Zu den Auswirkungen eines EG-Beitritts auf den schweizerischen Föderalismus siehe Wiederkehr, E., Föderalistische Schweiz-Europäische Integration, Diss. Zürich, 1978. Burtcher, W., (Fn. 2), S. 109ff.

⁵ Zu den verschiedenen Optionen Österreichs siehe Hummer, W./Schweitzer, M., Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften. Ausweitung der Freihandelsabkommen, Assoziierung oder Beitritt?, in: Europa-Archiv, 12/1987, S. 343ff.

⁶ Vgl. dazu Urlesberger, F., Einheitliches Wirtschaftsgebiet und Europäische Integration, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, Suppl. 10, 1988, S. 111ff., S. 124ff.

internationalen Bemühungen um den Abbau technischer Handelshemmnisse⁷ sind Länderkompetenzen u. a. im Bereich des Beihilfen- und Auftragswesens⁸, des Tier- und Naturschutzes⁹ und des Baurechts betroffen. Die stärksten Einwirkungen auf Länderkompetenzen sind jedoch zweifellos von einem EG-Vollbeitritt zu erwarten.

Die österreichischen Bundesländer haben sich über die Landeshauptmännerkonferenz bereits am 13. November 1987 einstimmig für eine Vollmitgliedschaft Österreichs bei den EG ausgesprochen¹⁰, allerdings nicht ohne in Kenntnis der damit verbundenen Gefahren für die Bundesstaatlichkeit Forderungen nach einem institutionalisierten Mitspracherecht in EG-Entscheidungen des Bundes oder nach Übertragung neuer Kompetenzen zu erheben¹¹. Neben einer Darstellung einiger ausgewählter von einer EG-Mitgliedschaft betroffener Wirkungsbereiche der Länder sollen im zweiten Teil des Referats daher allfällige Mitwirkungsmöglichkeiten der österreichischen Bundesländer am EG-Entscheidungsprozeß in ihren Kompetenzbereich betreffenden EG-Angelegenheiten aufgezeigt werden.

2. Ausgewählte, von einer EG-Mitgliedschaft berührte hoheitliche und nicht hoheitliche Wirkungsbereiche der Bundesländer

2.1 Allgemeine Vorbemerkungen

Dem bundesstaatlichen Charakter Österreichs droht im Falle eines EG-Beitritts eine Gefährdung in zweierlei Hinsicht:

In dem Maße, in dem die Europäischen Gemeinschaften von ihren Handlungskompetenzen in jenen Bereichen Gebrauch machen¹², die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer fallen, wird deren eigenständiger Gesetzgebungs- und Vollziehungsspielraum eingeengt. Gleichzeitig kann der Bund dann über seine Organe im Rat der EG Einfluß auf Entscheidungen in Sachbereichen nehmen, die bisher seinem Zugriff aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung entzogen waren. Eine weitere Schwächung der österreichischen Bundesstaatlichkeit ist darin zu sehen, daß die durch die Institution des Bundesrates gewährleistete Mitwirkung der

⁷ Vgl. dazu Griller, S., Das österreichische Normungsinstitut im Geflecht Internationaler Beziehungen, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 3/1988, S. 237ff., 280ff. Zu den Auswirkungen der Harmonisierung technischer Normen auf die Kompetenzen der deutschen Länder siehe Falke/Joerges, Folgeprobleme der Europäisierung technischer Vorschriften und Normen für die Länder der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1987, S. 1051ff.

⁸ Siehe Urlesberger, F., (Fn. 6), S. 124f.

⁹ Siehe dazu Burtscher, W., Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden „Außenkompetenzen“ anderer Gliedstaaten, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1988, S. 146f., S. 170.

¹⁰ Dieser einstimmige Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz wurde zuletzt am 28. November 1988 neuerlich bestätigt.

¹¹ Siehe dazu etwa den Antrag betreffend die Rolle der österreichischen Bundesländer im allgemeinen und im Hinblick auf einen geplanten Beitritt Österreichs zu den EG der steirischen Landtagsabgeordneten Schilcher u. a. vom 22. Dezember 1988. Siehe zu dieser steirischen Föderalismusinitiative auch Vorarlberger Nachrichten vom 23. Dezember 1988, S. 1. Zu diesbezüglichen Länderforderungen vgl. auch LH Purtscher, EG-Beitritt dient zur Sicherung der Leistungsfähigkeit Österreichs, in: Vorarlberger Nachrichten vom 2. November 1988, S. 4.

¹² Zu den ausschließlichen und konkurrierenden Kompetenzen der EG siehe Pechstein, M., Die Mitgliedstaaten als „Sachwalter des gemeinsamen Interesses“, 1987.

Bundesländer an der Bundesgesetzgebung durch die generelle Verlagerung der Gesetzgebung auf die Gemeinschaft geschmälert wird.

Eine abschließende und erschöpfende Auflistung aller im Falle eines EG-Beitritts beeinträchtigten Länderkompetenzen ist nicht möglich, da die Gemeinschaftsorgane im Zuge des Integrationsprozesses ein sehr dynamisches Kompetenzverständnis an den Tag gelegt haben¹³. Zwar gilt grundsätzlich das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung, d. h. die EG ist nur in dem Maße kompetent, wie die Verträge ausdrückliche Zuständigkeiten von Gemeinschaftsorganen zu bestimmten Maßnahmen vorsehen. Dieser Grundsatz wird aber durch zwei Generalklauseln durchbrochen, die schon in der Vergangenheit Grundlage für eine dynamische Kompetenzausweitung der EG ohne formelle Änderung der Römer Verträge waren. Es handelt sich dabei um die Kompetenz zur Rechtsangleichung gem. Art. 100 ff. EWGV¹⁴ sowie die in Art. 235 EWGV enthaltene Generalermächtigung zur Rechtsetzung auf Gebieten, die im Hinblick auf die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes notwendig ist¹⁵.

Im folgenden sollen einige wesentliche, beim jetzigen Stand des Gemeinschaftsrechts tangierte selbständige Wirkungsbereiche¹⁶ der Länder aufgezeigt werden.

2.2 Auswirkungen auf das Grundverkehrsrecht der Länder

Die Grundverkehrsgesetze¹⁷ bzw. die verschiedentlich bestehenden spezifischen Ausländergrundverkehrsgesetze¹⁸ der österreichischen Bundesländer¹⁹ haben eine zweifache Zielsetzung.

Einmal soll die Bindung des Erwerbs von Eigentum bzw. sonstiger Rechte an land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken an eine behördliche Genehmigung, der Erhaltung, Stärkung oder Schaffung eines lebensfähigen Bauernstandes dienen²⁰. Die Beschränkun-

¹³ Zur Kritik an dieser Kompetenzanmaßung siehe Stoiber, E., Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, in: Europa-Archiv, 19/1987, S. 543ff. Zur Kompetenzabgrenzung zwischen den EG und den Mitgliedstaaten siehe Schweitzer, M., Rechtsetzung durch die Europäischen Gemeinschaften und Kompetenzverlust in den Mitgliedstaaten, in: Kremer, H. A. (Hrsg.), Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, 1988, S. 20ff.

¹⁴ Siehe dazu Langeheine, B., Rechtsangleichung unter 100 a EWGV-Harmonisierung vs. nationale Schutzinteressen, in: Europarecht, 3/1988, S. 235ff.

¹⁵ Vgl. dazu Everling, U., Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts, in: Europarecht, 3/1987, S. 214ff. Dorn, Art. 235 EWGV – Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinschaftsrechtlichen Generalklausel, 1985.

¹⁶ In dem Maße, in dem die Europäischen Gemeinschaften den gemeinschaftseigenen Verwaltungsapparat ausbauen, sind auch Beeinträchtigungen der Verwaltungskompetenzen der Länder möglich. Dieser Aspekt sowie allfällige Auswirkungen auf die mittelbare Bundesverwaltung werden im folgenden jedoch nicht behandelt. Von einem EG-Beitritt sind nicht nur die hoheitlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen, sondern auch die im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung angesiedelten vielfältigen Aktivitäten der Länder im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung.

¹⁷ Siehe dazu die Übersicht bei Walter/Mayer, Besonderes Verwaltungsrecht, 1987, S. 712.

¹⁸ Kärnten, Oberösterreich und Wien haben eigene Ausländergrundverkehrsgesetze. Siehe Walter/Mayer, (Fn. 17), S. 712.

¹⁹ Zur Kompetenz der Bundesländer im Bereich der Grundverkehrsgesetzgebung siehe Morscher, S., Niederlassungsfreiheit und Freiheit des Liegenschaftsverkehrers, in: EuGRZ, 1983, S. 515ff., S. 520f. Unterpertinger, F., Verfassungsrechtliche Probleme des Ausländergrundverkehrs, in: Österreichische Juristen-Zeitung, 21/1985, S. 641ff.

²⁰ Siehe Walter/Mayer, (Fn. 17), S. 713, Morscher, S., (Fn. 19), S. 520.

gen hingegen, die für Ausländer beim Erwerb von bestimmten Rechten (z. B. Eigentum, Fruchtgenießungsrechte)²¹ an allen Grundstücken²² gelten, sollen eine Überfremdung des Eigentums an Grund und Boden hintanhaltend²³. Deshalb soll Ausländern²⁴, sofern nicht staatsvertragliche Bestimmungen dem entgegenstehen²⁵, nur dann eine Genehmigung zum Erwerb der genannten Rechte erteilt werden, „wenn der Rechtserwerb staatspolitischen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen oder kulturellen Interessen nicht widerspricht“²⁶. Ungeachtet der bestehenden Umgehungsmöglichkeiten bzw. der nicht immer den Intentionen des Gesetzgebers entsprechenden Handhabung dieser Vorschriften durch die Grundverkehrsbehörden²⁷, haben sich die Ausländergrundverkehrsbestimmungen bisher als durchaus geeignet erwiesen, nachteilige Entwicklungen in Grenzen zu halten²⁸. Es nimmt daher nicht wunder, daß insbesondere die westlichen Bundesländer auch im Falle eines EG-Beitritts an der Beibehaltung der Ausländergrundverkehrsbeschränkungen interessiert sind, um so „den Ausverkauf der Heimat“²⁹ verhindern zu können bzw. auszuschließen, daß Österreich zum „Altersheim Europas“³⁰ wird. Auch an der Beibehaltung des landwirtschaftlichen Grundverkehrs besteht im Hinblick auf dessen Bedeutung für die Erhaltung bäuerlicher Familienbetriebe und einer tatsächlichen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen großes Interesse.

²¹ Siehe dazu die Aufzählung in § 3 des Tiroler Grundverkehrsgesetzes (LGBl. 83/69 idF 84/44). Zur Frage, ob auch die Anmietung von Räumlichkeiten in Gebäuden (zu Wohn- oder Geschäftszwecken) einer ausländergrundverkehrsbehördlichen Genehmigung unterliegen siehe Aichleiter, J., *Miete und Ausländergrundverkehr*, in: *Der Staatsbürger*, 15, 16/1979, S. 57f., S. 62f.

²² Für Ausländer gelten zusätzlich die Bestimmungen des Grundverkehrs mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken.

²³ Siehe Walter/Mayer, (Fn. 17), S. 713, Morscher, S., (Fn. 19), S. 521.

²⁴ Darunter fallen nach § 1 Abs. 1 Zif. 2 des Tiroler Grundverkehrsgesetzes

- natürliche Personen, die die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzen;
- juristische Personen, die ihren satzungsmäßigen Sitz im Ausland haben oder deren Gesellschaftskapital bzw. Anteile am Vermögen sich überwiegend in ausländischem Besitz befinden;
- Personengesellschaften des Handelsrechts mit Sitz im Ausland bzw. deren Gesellschaftsvermögen in ausländischer Hand ist;
- Vereine, die zwar ihren Sitz im Inland haben, deren Mitglieder aber in der Mehrheit die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzen.

²⁵ Siehe dazu im Detail Unterpertinger, F., (Fn. 19), S. 649ff. Zum Widerstand der österreichischen Bundesländer gegen die Ratifikation der Europäischen Niederlassungsübereinkommen, die Modifikationen des Ausländergrundverkehrsrechts bedingt hätten siehe Morscher, S., (Fn. 19), S. 522, Burtscher, W., (Fn. 9), S. 146.

²⁶ So lautet § 3 (1) Tiroler Grundverkehrsgesetz.

²⁷ Siehe dazu die bei Unterpertinger, F., (Fn. 19), S. 641f. angeführten Beispiele.

²⁸ Steigerung der Bodenpreise in Anbetracht der kapitalkräftigen ausländischen Nachfrage, Baulandverknappung in Anbetracht des beschränkten Siedlungsraumes in alpinen Gebieten, Zersiedelung der dörflichen Struktur usw.

²⁹ So der Nationalratsabgeordnete Killisch-Horn, in: *Tiroler Tageszeitung* vom 21. April 1988.

³⁰ So LH Partl, Tirol und die EG, in: *Innsbrucker Journal*, Dezember/1988, S. 7: „Eine Freigabe des Grundverkehrs ist für mich unvorstellbar. Durch das kluge, restriktive Verhalten unserer Landesregierung ist es gelungen, daß nur etwa ein Prozent des Bodens in ausländischem Besitz ist, und das betrifft meist größere Jagdflächen. Nach einer Freigabe des Grundverkehrs liefe Tirol mit seiner herrlichen Landschaft Gefahr, zum Altersheim Europas zu werden“.

2.2.1 Notwendige Modifikationen im Bereich des Ausländergrundverkehrsrechts^{30a}

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ist hiezu einmal festzustellen, daß der EWG-Vertrag Angehörigen von EG-Mitgliedstaaten grundsätzlich keinen Anspruch auf unbeschränkten und unbehinderten Erwerb von Grundeigentum im Gemeinschaftsgebiet einräumt³¹. Bestimmungen wie Art. 220 EWGV, wonach die Mitgliedsstaaten Verhandlungen führen müssen, um den „EG-Staatsbürgern“ u. a. den Genuß von Rechten zu Inländerbedingungen zu gewährleisten³², bzw. Art. 222 EWGV, wonach der Vertrag die Eigentumsordnungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt läßt, deuten eher darauf hin, daß staatliche Beschränkungen betreffend den Erwerb von Grundeigentum aufrechterhalten werden können.

Eine derartige Schlußfolgerung ist in dieser Allgemeinheit jedoch unzulässig und bedarf, insbesondere im Lichte der Bestimmungen des EWGV über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48 ff. EWGV) der Niederlassungsfreiheit (Art. 52 ff. EWGV)³³, der Dienstleistungsfreiheit (Art. 59 ff. EWGV) sowie allenfalls Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 67 ff. EWGV), einer grundsätzlichen Relativierung. Nationale Bestimmungen, die den Erwerb des Eigentums bzw. sonstiger Rechte an Liegenschaften durch EG-Ausländer einer Beschränkung unterwerfen, sind in dem Maße gemeinschaftsrechtswidrig, als sie der Ausübung und Verwirklichung einer dieser im Vertrag vorgesehenen Freiheiten entgegenstehen. Dies bedeutet aber gleichzeitig, daß aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht gegen eine Aufrechterhaltung der oben erwähnten Grunderwerbsbeschränkungen solange nichts einzuwenden ist, als davon nur jene EG-Ausländer betroffen sind, die kein im Gemeinschaftsvertrag verankertes Recht geltend machen. Dem steht auch das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV nicht entgegen, da dieses ja nur eine Diskriminierung von Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Vertrages verbietet, nicht aber eine generelle Gleichbehandlungspflicht normiert³⁴.

^{30a} Folgende Ausführungen wurden nach Abschluß des Manuskripts durch das Urteil des EuGH vom 30. 5. 1989 in dem von der Kommission gegen Griechenland angestregten Vertragsverletzungsverfahren wegen der griechischen Ausländergrunderwerbsbeschränkungen, denen auch Gemeinschaftsbürger unterliegen, im wesentlichen bestätigt (Rs. 305/87). Die zentralen Aussagen dieses Urteils sowie die von der Kommission dem EuGH vorgetragenen Argumente konnten allerdings nur mehr teilweise berücksichtigt werden.

³¹ So auch die Beantwortung der schriftlichen Anfrage Nr. 254/85 vom 29. April 1985 von Herrn Normanton an den Rat der Europäischen Gemeinschaften betreffend nationalstaatliche Beschränkungen des Rechts, auf dem gesamten Gebiet der Gemeinschaft ungehindert Eigentum zu erwerben und zu besitzen, ABl. 1985, Nr. C 248, S. 20: „Der Rat sieht nicht, auf welche Vertragsbestimmungen der Herr Abgeordnete abzielt, wenn er sich auf ein allgemeines Recht aller Bürger bezieht, im gesamten Gebiet der Gemeinschaft ungehindert Eigentum zu erwerben und zu besitzen“. Siehe in diesem Zusammenhang auch die Beantwortung der Anfrage Nr. 104 von Fr. Jackson (H-404/85) betreffend Hemmnisse für den Grunderwerb in Griechenland durch EG-Staatsangehörige, in der auf die obige Anfragenbeantwortung verwiesen wird. Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 2-329/226 vom 11. September 1985.

³² Die Inländergleichbehandlung von EG-Staatsangehörigen beim Erwerb von unbeweglichem Eigentum war noch nicht Gegenstand solcher Verhandlungen.

³³ Zum Verhältnis Art. 222 EWGV zu Art. 52 EWGV siehe Urteil des EuGH vom 6. November 1984 in der Rs. 182/83 (Fearon/Irish Land Commission), Rspr. 1984, S. 3677ff., Rz 5-7.

³⁴ Diese Ansicht wird auch durch eine Antwort der Kommission vom 2. Februar 1988 auf die schriftliche Anfrage Nr. 1405/1987 von Herrn Seeler vom 7. Oktober 1987 betreffend das Verbot des Erwerbes von Ferienhäusern in Dänemark durch nichtdänische EG-Angehörige, ABl. 1988, Nr. C 127, S. 9, bestätigt. Die Kommission stellt in ihrer Antwort klar, daß nach dänischer Gesetzeslage jene EG-Bürger, die in

Für die Ausländergrunderwerbsbeschränkungen der Bundesländer würde dies bedeuten, daß sie jenen EG-Staatsbürgern gegenüber, die in Österreich weder einer selbständigen noch einer unselbständigen Tätigkeit nachgehen, aufrechterhalten werden könnten. Hinzu kommt, daß das Raumordnungsinstrumentarium der Bundesländer³⁵, sofern nicht in einer EG-Ausländer diskriminierenden Weise gehandhabt, von einem EG-Beitritt nicht tangiert würde³⁶.

Im folgenden soll nun kurz der Inhalt der verschiedenen EG-Freizügigkeitsregelungen und die daraus resultierenden Folgen für die Ausländergrundverkehrsgesetzgebung der Länder dargestellt werden. Die geltenden Ausländergrundverkehrsbestimmungen könnten im Falle einer EG-Mitgliedschaft jedenfalls jenem Personenkreis gegenüber nicht aufrechterhalten werden, der unter Berufung auf die *Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer* (Art. 48 ff. EWGV) in Österreich einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgeht. Gemäß Art. 9 (1) der VO 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft³⁷ gilt nämlich, daß „*Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates beschäftigt sind, hinsichtlich einer Wohnung einschließlich der Erlangung des Eigentums an der von ihnen benötigten Wohnung³⁸ alle Rechte und Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer genießen*“.

Der Erwerb von Eigentum bzw. sonstiger Rechte an Liegenschaften zu Wohnzwecken dürfte daher für diese Kategorie von Personen nicht mehr an eine behördliche Genehmigung, wie sie derzeit in den verschiedenen Ausländergrundverkehrsbestimmungen vorgesehen ist, gebunden werden. Aus dieser Bestimmung folgt auch, daß Vergünstigungen wie etwa die Wohnbauförderung nicht mehr von der österreichischen Staatsbürgerschaft abhängig gemacht werden dürften, sondern auch dem durch die VO 1612/68 begünstigten Personenkreis zu gewähren wären³⁹.

Dänemark die Niederlassungsfreiheit bzw. Freizügigkeit der Arbeitnehmer wahrnehmen und dort wohnhaft sind, auch ein Ferienhaus erwerben können. Personen, die diese Freiheiten nicht ausüben und in Dänemark auch keinen Wohnsitz haben, gewährt das Gemeinschaftsrecht im gegenwärtigen Stadium seiner Entwicklung unbeschadet der für den Kapitalverkehr geltenden Regeln den Erwerb einer Zweitwohnung nicht. Die in Frage stehende Regelung verstößt also nach Ansicht der Kommission nicht gegen das Diskriminierungsverbot des EWG-Vertrages. In der Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland) hat die Kommission, die Frage, ob nicht auch ein Verstoß gegen Art. 7 EWGV vorliege, allerdings ausdrücklich offengelassen.

³⁵ Z. B. Widmung von Bauland und Agrarland, Beschränkungen des Appartementhausbaus und des Zweitwohnungswesens, Priorität für den sozialen Wohnbau usw.

³⁶ Interessant ist in diesem Zusammenhang das Urteil des EuGH in der Rs 20/87 (Gauchard/Ministère Public) vom 8. Dezember 1987, noch nicht veröffentlicht. Ausgangspunkt des Verfahrens war eine französische Rechtsvorschrift über die gewerbliche Nutzung betreffende Städteplanung, die die Nutzung von Verkaufsflächen von mehr als 1000 Quadratmeter aus Gründen des Schutzes der Nahversorgung (Parallele zur „Einkaufszentren-Regelung“ in den Raumordnungen der Bundesländer) einer behördlichen Genehmigung unterwarf. Auf das vom Kläger vorgebrachte Argument, dies verstoße gegen die gemeinschaftsrechtliche Niederlassungsfreiheit ging der Gerichtshof zwar gar nicht ein, da der Beschwerdeführer französischer Staatsbürger war und sich als solcher nicht auf die gemeinschaftsrechtliche Niederlassungsfreiheit berufen konnte, die Kommission ließ in ihrer Stellungnahme allerdings erkennen, daß solche Bestimmungen, da nicht ausländerdiskriminierend, gemeinschaftsrechtskonform sind. Zum Verhältnis des Grundsatzes der Niederlassungsfreiheit zum Schutz der kleinen Einzelhandelsgeschäfte siehe ABl. 1989, Nr. C 57, S. 26.

³⁷ VO 1612/68 vom 15. Oktober 1968, ABl. 1968, Nr. L 257, S. 2.

³⁸ Darunter dürften wohl sämtliche Formen von Wohnzwecken dienendem Immobiliareigentum zu verstehen sein.

Eine derartige Regelung brächte natürlich auch die Gefahr von Umgehungsgeschäften etwa in der Form mit sich, daß ein EG-Ausländer ein Beschäftigungsverhältnis in Österreich nur zum Zweck des Eigentumserwerbs eingeht und nach grundbücherlicher Sicherung seines Rechtstitels in seinen Heimatstaat zurückkehrt. Es stellt sich daher die Frage, ob die Zulässigkeit des Immobiliareigentumserwerbs zu Wohnzwecken aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht von einem bestimmten Mindestaufenthalt oder einer bestimmten Beschäftigungsdauer abhängig gemacht werden kann.

Ein Blick auf die diesbezüglich relevanten Bestimmungen der VO 1612/68 sowie der RL 68/360 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer³⁹ zeigt allerdings, daß die Zulässigkeit des Eigentumserwerbs zu Wohnzwecken aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nicht von einem bestimmten Mindestaufenthalt bzw. einer bestimmten Beschäftigungsdauer abhängig gemacht werden darf⁴⁰. Dementsprechend macht etwa auch das dänische Gesetz betreffend den Erwerb von Grundeigentum⁴¹, geändert durch das Gesetz betreffend den Erwerb von Grundeigentum durch EG-Staatsbürger bzw. EG-Gesellschaften⁴², den Erwerb von Grundeigentum zu Wohn- (und nicht Freizeitwecken) lediglich vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses bzw. der Vorlage einer EG-Aufenthaltsgenehmigung abhängig (§ 1 Zif. 1, § 3 Abs. 3).

Zu prüfen wäre allerdings, ob nicht nachträglich, nämlich wenn sich herausstellt, daß der Arbeitnehmer nur kurzfristig im Aufenthaltsstaat beschäftigt war, in Umgehungsabsicht erworbenes Eigentum zu Wohnzwecken, entzogen werden könnte. Da der gemeinschaftsrechtliche Anspruch auf Eigentum an einer Wohnung ja nur für den Zeitraum der Ausübung einer Beschäftigung bzw. bis zum Erlöschen der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis besteht und das Gemeinschaftsrecht zumindestens zum jetzigen Zeitpunkt, vom Verbleiberecht bestimmter Personen abgesehen⁴³, noch kein allgemeines, von jeglicher wirtschaftlicher Erwerbstätigkeit losgelöstes Wohnrecht von EG-Bürgern in anderen Mitgliedstaaten

³⁹ Siehe dazu auch die vor kurzem ergangene Entscheidung des EuGH, Rs. 63/86 (Kommission/Italienische Republik), noch nicht veröffentlicht, mit der außer Streit gestellt wurde, daß öffentliche Förderungsmaßnahmen wie z. B. Bodenkredite zu ermäßigtem Zinssatz zu den „sozialen Vergünstigungen“ im Sinne der VO 1612/68 zu zählen sind. Italien wurde mit dieser Entscheidung verurteilt, weil es den Eigentumserwerb und die Anmietung von mit Hilfe öffentlicher Mittel gebauter oder instandgesetzter Wohnungen sowie den Zugang zu Bodenkrediten zu ermäßigtem Zinssatz von der italienischen Staatsangehörigkeit abhängig gemacht hatte.

⁴⁰ ABl. 1968, Nr. L 257, S. 13ff.

^{40a} Die Kommission hat allerdings in einer parlamentarischen Anfragebeantwortung festgestellt, daß örtliche Bestimmungen, wonach die Wohnung nur von Gebietsansässigen neubezogen werden kann, die eine bestimmte Reihe von Jahren im Ort ansässig waren, dann gemeinschaftsrechtskonform sind, wenn sie ohne Ansehen der Staatsangehörigkeit gelten und nicht in erster Linie bezwecken, es Angehörigen anderer Mitgliedstaaten unmöglich zu machen, sich in dieser Region als Selbständige oder Angestellte niederzulassen. ABl. 1989, Nr. C 63, S. 23. Damit werden aber spezifischen Ausländergrundverkehrsbeschränkungen immanente Schranken gesetzt.

⁴¹ Bekendtgørelse af lov om erhvervelse af fast ejendom, Justitsministeriets lovbekendtgørelse nr. 566 af 28. August 1986. Dieses Gesetz besagt, daß Personen, die in Dänemark nicht wohnhaft sind und die auch nicht früher ihren Wohnsitz in Dänemark für eine Dauer von insgesamt fünf Jahren gehabt haben, zum Erwerb von Grundeigentum einer Genehmigung durch das Justizministerium bedürfen.

⁴² Bekendtgørelse om ændring af lov om erhvervelse af fast ejendom for sa vidt angår visse EF-statsborgere og EF-selskaber, Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 895 af 23. december 1987.

⁴³ Siehe dazu die VO (EWG) Nr. 1251/70 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben (ABl. 1970, Nr. L 142, abgeändert in ABl. 1975, Nr. L 324, S. 31).

kennt⁴⁴, wäre eine derartige Lösung zumindest theoretisch denkbar⁴⁵. Abgesehen davon aber, daß das hierfür notwendige Rechtsinstitut eines auflösend bedingten Grundeigentums der österreichischen Rechtsordnung fremd ist und einer allfälligen „Enteignungslösung“ rechtspolitische und grundrechtliche Bedenken entgegenstehen, wäre eine solche Regelung aufgrund des damit verbundenen Überwachungsaufwandes nur schwer zu administrieren. Nicht auszuschließen wäre schließlich auch, daß solche mobilitätsfeindlichen Bestimmungen letztlich vor dem EuGH nicht Stand hielten.

Die *Niederlassungsfreiheit* umfaßt gem. Art. 52 ff. EWGV⁴⁶ „die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeit sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates für seine eigenen Angehörigen“.

Die Bestimmungen über das Niederlassungsrecht beinhalten einerseits die Verpflichtung zur Inländergleichbehandlung (Art. 54 EWGV), sehen darüber hinaus aber auch Maßnahmen zur Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeit durch Rechtsangleichung im Bereich der Berufszulassungs- und ausübungsregeln vor (Art. 57 EWGV). Für die Ausländergrundverkehrsgesetzgebung der Länder von zentraler Bedeutung ist die in Art. 54 (3) e) EWGV verankerte *Inländergleichbehandlungspflicht* von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten *im Hinblick auf den Erwerb und die Nutzung von Grundbesitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates*⁴⁷. Diese Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, daß die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit oft eng mit dem Eigentum an und der Nutzung von Grund und Boden verbunden ist. Daraus folgt, daß nationale Bestimmungen, die die Zulässigkeit des Erwerbs von Rechten an unbeweglichem Eigentum zum Zwecke einer Erwerbstätigkeit für Ausländer beschränken, nicht aufrechterhalten werden können⁴⁸.

⁴⁴ Zu diesbezüglichen Plänen der Kommission siehe Fn. 72.

⁴⁵ Zur gemeinschaftsrechtlichen Verträglichkeit der Erfordernis einer Mindestwohnsitzdauer siehe im Detail die Darstellung des Urteils des EuGH, Rs. 182/83 (Fearon/Irish Land Commission), Rspr. 1984, S. 3677ff. Siehe dazu auch Hilf, M., Rechtsprechungsbericht des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, zweites Halbjahr 1984, in: EuGRZ, 1985, S. 344.

⁴⁶ Zum gemeinschaftsrechtlichen Niederlassungsrecht siehe statt vieler Bleckmann, A., Zur Dogmatik des Niederlassungsrechts im EWG-Vertrag, in: Wirtschaftsverwaltung, 3/1987, S. 119ff. Klinge, G., Europäisches Niederlassungsrecht im Handwerk, in: Wirtschaftsverwaltung, 3/1987, S. 137ff. Scherer, J., Europäisches Niederlassungsrecht für Freiberufler, in: Wirtschaftsverwaltung, 3/1987, S. 159ff. Steindorff, E., Reichweite der Niederlassungsfreiheit, in: Europarecht, 1/1988, S. 19ff.

⁴⁷ So auch das Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, ABl. 1962, Nr. 2, S. 36ff, S. 37, Abschnitt III, Beschränkungen, Punkt A. Danach sind Vorschriften und Praktiken, die allein für Ausländer die Befugnis zur Ausübung der normalerweise mit einer selbständigen Tätigkeit verbundenen Rechte ausschließen, beschränken oder von bestimmten Voraussetzungen abhängig machen aufzuheben. U. a. ist danach Ausländern die Befugnis einzuräumen

- Rechte sowie bewegliches oder unbewegliches Vermögen zu erwerben, zu nutzen oder darüber zu verfügen;
- Werk- und Mietverträge, ferner Dienstverträge und Pachtverträge im gewerblichen und landwirtschaftlichen Bereich abzuschließen sowie alle aus diesen Verträgen sich ergebenden Rechte in Anspruch zu nehmen;
- direkte oder indirekte staatliche Beihilfen in Anspruch zu nehmen.

⁴⁸ So hat etwa der EuGH in der Rs. 197/84 (Steinhauser/Stadt Biarritz), Rspr. 1985, S. 1819ff. entschieden, daß nationale Bestimmungen, die die Anmietung von Räumlichkeiten zu Erwerbszwecken an die Staatsangehörigkeit knüpfen, gegen Art. 52 EWGV verstoßen. Im gegenständlichen Fall wurde ein Kunstmaler deutscher Staatsangehörigkeit von der Teilnahme an einer Ausschreibung für die Vermietung von Räumlichkeiten, die für Verkaufsausstellungen von kunstgewerblichen Gegenständen verwendet wurden, ausgeschlossen.

Zu beachten ist allerdings, daß dies nur für den Erwerb und die Nutzung von Grundeigentum zu gewerblichen, nicht aber zu privaten Zwecken gilt.⁴⁹ Für die Ausländergrundverkehrsgesetzgebung der österreichischen Bundesländer würde dies bedeuten, daß der der Ausübung einer selbständigen Tätigkeit dienende Erwerb von Grundeigentum bzw. der Erwerb sonstiger der grundverkehrsbehördlichen Genehmigungspflicht unterworfenen Rechte an Grundstücken⁵⁰ durch natürliche und juristische Personen aus dem EG-Ausland nur mehr solchen Beschränkungen unterworfen werden dürfte, denen auch Inländer unterliegen. Damit muß es all jenen Angehörigen von Berufsgruppen, die entweder aufgrund von *Anerkennungsrichtlinien* (gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen oder sonstigen Befähigungsnachweisen) oder aber aufgrund von *Koordinierungsrichtlinien* (Koordinierung der Vorschriften über Antritt und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeit, Ausübung einer mehrjährigen selbständigen Tätigkeit ersetzt formalen Befähigungsnachweis) zur Ausübung der entsprechenden selbständigen Tätigkeit in Österreich legitimiert sind⁵¹, möglich sein, Grundeigentum zu beruflichen Zwecken und dem damit verbundenem privaten Wohnbedürfnis zu erwerben. Größere Veränderungen im Hinblick auf den Ausländeranteil am Grundeigentum insbesondere in den westösterreichischen Fremdenverkehrsorten könnten sich aus der RL 67/43/EWG v. 12. Jänner 1967 über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für selbständige Tätigkeiten auf dem Gebiet der Immobiliengeschäfte⁵² sowie aus der RL 68/367/EWG über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des Dienstleistungsverkehrs für die Restaurations- und Schankgewerbe sowie die Beherbergungsgewerbe und Zeltplatzbetriebe⁵³ ergeben. Hinsichtlich des Ein-

⁴⁹ Vgl. Randelzhofer, A., Art. 54 Rz. 27, 28, in: Grabitz, E., Kommentar zum EWG-Vertrag, Loseblattsammlung. Der selbständig Erwerbstätige hat aber auch das Recht, privaten Wohnzwecken dienendes Immobiliareigentum zu erwerben. Zwar besteht für die selbständig Erwerbstätigen keine dem Art. 9 der VO 1612/68 vergleichbare Bestimmung, doch ist nicht einzusehen, weshalb der unselbständig Erwerbstätige Eigentum an einer Wohnung erwerben kann, nicht aber der selbständig Erwerbstätige. Diese Rechtsansicht vertrat auch der EuGH in der Rs. 63/86 (siehe Fn. 39). Danach hat nämlich ein selbständig Erwerbstätiger gem. Art. 52ff EWGV sogar einen Anspruch auf Zugang zu Sozialwohnungen. Umso mehr muß er daher auf dem freien Markt angebotenes Immobiliareigentum zu Wohnzwecken erwerben dürfen. Die entsprechende Passage aus dem EuGH-Urteil lautet: „Für eine natürliche Person setzt die Ausübung einer Berufstätigkeit nicht nur die Möglichkeit voraus, Zugang zu Räumlichkeiten zu haben, von denen aus diese Tätigkeit ausgeübt werden kann, gegebenenfalls unter Aufnahme eines Kredits in Höhe des für ihren Erwerb notwendigen Betrags, sondern auch die Möglichkeit, sich eine Wohnung zu nehmen“.

⁵⁰ Zur grundverkehrsbehördlichen Genehmigungspflicht für die Anmietung von Geschäftsräumlichkeiten sowie die Pacht von Grundstücken zu gewerblichen Zwecken siehe Aichleiter, J., (Fn. 21).

⁵¹ Eine Übersicht über die in den Bereichen Industrie, Handwerk, Handel, Fremdenverkehr, Verkehr, Dienstleistungen sowie Geld-, Kredit- und Versicherungswesen ergangenen Richtlinien bietet Kupka, P., Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr in der gewerblichen Wirtschaft. Österreich und die EWG, in: Zeitschrift für Verwaltung, 5/1988, S. 489ff. Eine Übersicht über sämtliche Niederlassungs- und Dienstleistungsrichtlinien bietet Randelzhofer, A., Anh. Art. 57, in: Grabitz, E., (Fn. 49).

⁵² ABl. 1967, Nr. 10, S. 140ff. Zu den Aktivitäten der Immobiliengeschäfte zählt nach dieser Richtlinie der Kauf und Verkauf, die Vermietung und Verpachtung bebauter und unbebauter Grundstücke, Raumordnerische Maßnahmen wie die bereits erwähnte Einschränkung des Appartementhausbaus (vgl. § 16a Tiroler Raumordnungsgesetz) blieben davon allerdings unberührt.

⁵³ ABl. 1968, Nr. L 260, S. 16ff. Für diese Gewerbe gibt es auch eine Befähigungsnachweisregelung. Siehe ABl. 1960, Nr. L 260, S. 19ff.

reise- und Aufenthaltsrechts von Selbständigen⁵⁴ und deren Verbleiberecht⁵⁵ sowie der sich daraus ergebenden allfälligen Umgehungsmöglichkeiten gilt im wesentlichen bereits das im Zusammenhang mit der unselbständigen Erwerbstätigkeit Gesagte⁵⁶.

Die *Dienstleistungsfreiheit* (Art. 59 ff. EWGV) hat die entgeltliche Erbringung von Leistungen insbesondere im gewerblichen, kaufmännischen, handwerklichen und freiberuflichen Bereich zum Inhalt, die von den Erwerbstätigen in grenzüberschreitender Weise in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie auf Dauer ansässig sind, erbracht werden. Beispiele hierfür wären etwa der Rechtsanwalt, der sich zum Zwecke der gerichtlichen Vertretung eines Klienten, in einen anderen Mitgliedstaat begibt, oder der Bauunternehmer, der in einem anderen Mitgliedstaat Bauarbeiten durchführt.

Im Gegensatz zu Art. 54 (3) e) EWGV enthalten die Vertragsbestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit keine einschlägige Bestimmung betreffend das Recht von Dienstleistungserbringern bzw. Dienstleistungsenehmern, in einem anderen Mitgliedstaat Grundeigentum zu erwerben. Das allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zählt allerdings zu jenen aufzuhebenden „Vorschriften und Praktiken, die alleine für Ausländer die Befugnis zur Ausübung der normalerweise mit der Erbringung von Dienstleistungen verbundenen Rechte einschränken“, das Verbot, Rechte sowie bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben, zu nutzen oder darüber zu verfügen⁵⁷. Die Fälle, in denen die Ausübung einer Dienstleistung in einem Mitgliedstaat Eigentumsrechte an unbeweglichem Vermögen voraussetzt, dürften aber eher selten sein⁵⁸. In jüngeren Entscheidungen hat der EuGH auch klargestellt, daß gewisse *Dienstleistungsempfänger* wie Touristen, Studien- und Geschäftsreisende sowie Personen, die sich zur medizinischen Behandlung in einen anderen Mitgliedstaat begeben, in den Genuß der Dienstleistungsfreiheit der Art. 59 ff. EWGV und der damit verbundenen Rechte kommen⁵⁹. Konsequenterweise müßte auch ihnen, unter der Voraussetzung, daß der Eigentumserwerb bzw. der Erwerb von Nutzungsrechten an unbeweglichem Vermögen notwendig für die Inanspruchnahme der Dienstleistung ist, entsprechende Ansprüche zustehen. Allerdings sind auch hier kaum Anwendungsfälle denkbar.

⁵⁴ RL 73/148 vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs, ABl. 1973, Nr. L 172, S. 14.

⁵⁵ RL 75/34 vom 17. Dezember 1974 über das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, nach Beendigung der Ausübung einer selbständigen Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates zu verbleiben, ABl. 1975, Nr. L 14, S. 10.

⁵⁶ Siehe dazu S. 35 ff.

⁵⁷ ABl. 1962, S. 32. Siehe Punkt III. Beschränkungen, A (d). Das Allgemeine Programm hat zwar lediglich eine faktische Wirkung, die in ihm enthaltenen Beispiele diskriminierender Praktiken und Vorschriften werden allerdings auch vom EuGH als verbotene Diskriminierungen angesehen. Siehe dazu Randelzhofer, A., vor Art. 52, Rz. 27, in: Grabitz, E., (Fn. 49).

⁵⁸ Auch der EuGH vertrat in seinem Urteil in der Rs. 63/86 (siehe Fn. 39) die Ansicht, daß ein Bedürfnis nach einer ständigen Wohnung im Falle der Erbringung einer Dienstleistung normalerweise nicht besteht. Er schloß allerdings nicht aus, daß wenn die berufliche Tätigkeit während eines längeren Zeitraums in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt wird, das Bedürfnis nach einer ständigen Wohnung bestehen kann. Siehe dazu Rz. 19 des erwähnten EuGH-Urteils. Dementsprechend gewährt auch das bereits erwähnte dänische Gesetz über den Erwerb von Grundeigentum durch EG-Ausländer in § 1 3) und 4) Dienstleistungserbringern einen Anspruch auf Eigentumserwerb, sofern dies zur Erbringung ihrer Dienstleistung notwendig ist.

⁵⁹ Siehe dazu im Detail Randelzhofer, A., Art. 59, Rz. 19, in: Grabitz, E. (Fn. 49).

Zu jenen Kapitalbewegungen, die aufgrund der Richtlinie 88/361/EWG des Rates zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages⁶⁰ (*Kapitalverkehrsfreiheit*) zu liberalisieren sind, zählen auch Investitionen von Ausländern im Inland zum Zwecke des Immobilienerwerbs⁶¹. Welche Bedeutung diese Richtlinie für nationale Rechtsvorschriften hat, die wie das österreichische Ausländergrundverkehrsrecht den Immobiliareigentumserwerb durch Ausländer Beschränkungen unterwerfen, hängt davon ab, welcher der zwei folgenden Interpretationsmöglichkeiten man sich anschließt.

Geht man davon aus, daß die Kapitalverkehrsfreiheit lediglich „dienenden“ Charakter im Hinblick auf die Gewährleistung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit hat, so müßten aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht lediglich jene Investitionen in Immobiliareigentum zulässig sein, die der Ausübung einer dieser Freiheiten dienen. Dies würde bedeuten, daß die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Kapitalverkehrsfreiheit nicht zu einer generellen Aufhebung sämtlicher Grunderwerbsbeschränkungen für Ausländer zwingen. Sicherzustellen wäre lediglich, daß Investitionen in Immobiliareigentum im Zusammenhang mit der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit zulässig sind⁶².

Vertritt man jedoch die Ansicht, daß die Richtlinie 88/361/EWG die Mitgliedstaaten auch zur Aufhebung der Beschränkungen im Hinblick auf die dem Kapitalverkehr zugrundeliegenden Transaktionen verpflichtet⁶³, in unserem Fall den Eigentumserwerb an Immobilien, so können nationale Beschränkungen des Grunderwerbs für Ausländer nur mehr nach Maßgabe des Art. 6 (4) der Richtlinie 88/361/EWG beibehalten werden. Danach dürfen nämlich einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Regelung des Erwerbs von Zweitwohnsitzen aufrechterhalten werden, bis der Rat, durch Mehrheitsentscheidung, weitere diesbezügliche Vorschriften gemäß Artikel 69 des Vertrages erläßt⁶⁴. Für diese Interpretation spricht, daß Dänemark ausdrücklich auf der Aufnahme diese „Zweitwohnungsschutzklausel“ bestanden hat, was bei Auslegung der Kapitalverkehrsfreiheit im „akzessorischen“ Sinne erst gar nicht notwendig gewesen wäre. Es ist offensichtlich, daß eine Auslegung der Richtlinie 88/361/EWG in diesem letzteren Sinne erhebliche Auswirkungen auf das Ausländergrund-

⁶⁰ ABl. 1988, Nr. L 178, S. 5ff.

⁶¹ Siehe dazu Anhang I, II. Immobilieninvestitionen von Gebietsfremden im Inland der RL 88/361/EWG. Danach zählt zu den Immobilieninvestitionen der Kauf von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie der Bau von Gebäuden zu Erwerbszwecken oder persönlichen Zwecken durch Privatpersonen. Diese Kategorie umfaßt auch die Nießbrauchsrechte, Grunddienstbarkeiten und Erbbaurechte.

⁶² So Ress, G., Art. 67, Rz. 13, in: Grabitz, E. (Fn. 49): „Nicht als Beschränkungen im Sinne des Art. 67 gelten gewerberechtliche Sonderbestimmungen für ausländische Staatsangehörige, da ihre Aufhebung von den als Spezialregelungen vorgehenden Abschnitten über die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit erfaßt wird. Ebenso greifen für fremdenrechtliche Vorschriften über den Erwerb von Vermögenswerten, insbesondere von Grundstücken und Beteiligungen an Gesellschaften, durch ausländische Staatsangehörige besondere Vorschriften ein (vgl. Art. 54 und 221)“. Für diese Interpretation könnte auch der Wortlaut der in Fn. 34 erwähnten Anfragebeantwortung, wonach Personen, die die Niederlassungsfreiheit bzw. die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht wahrnehmen, *unbeschadet der für den Kapitalverkehr geltenden Regeln*, keinen Anspruch auf den Erwerb von Zweitwohnungen haben, sprechen.

⁶³ Siehe dazu die Mitteilung der Kommission zur Schaffung eines europäischen Finanzraumes, KOM (87) 550 endg., S. 4.

⁶⁴ Begründet wird dies in der Präambel der RL mit Schwierigkeiten auf dem Markt für Zweitwohnsitze, die die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs insbesondere in den Grenzgebieten einiger Mitgliedstaaten hervorrufen könnte.

verkehrsrecht der Länder hätte. Zwar könnten Gemeinschaftsbürger, die in Österreich lediglich einen Zweitwohnsitz begründen wollen, weiterhin dem ausländergrundverkehrsbehördlichen Genehmigungsverfahren unterworfen werden, nicht aber Gemeinschaftsbürger, die ihren Hauptwohnsitz nach Österreich verlegen wollen.

Abschließend scheinen aber doch die gewichtigeren Argumente für eine Interpretation der Kapitalverkehrsfreiheit im ersteren Sinne zu sprechen, sodaß von der Kapitalverkehrsfreiheit selbst, zumindestens im jetzigen Stadium des Gemeinschaftsrechts, keine zusätzlichen Beeinträchtigungen des Ausländergrundverkehrsrechts zu erwarten wäre. Allerdings besteht in dieser Frage ein gewisser Unsicherheitsfaktor, wie dies die Stellungnahmen von Kommission und Generalanwalt in der Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland) beweisen, in denen die Frage, ob die griechischen Ausländergrunderwerbsbeschränkungen auch einen Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit darstellen, ausdrücklich offengelassen wurde.

2.2.2 Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf den land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehr⁶⁵

Die Grundverkehrsgesetze der Länder unterwerfen Rechtsgeschäfte unter Lebenden, die die Übertragung von Eigentum, die Einräumung eines Fruchtgenußrechts oder die Verpachtung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke zum Inhalt haben, einer behördlichen Genehmigungspflicht. Gem. § 4 (1) des Tiroler Grundverkehrsgesetzes etwa darf eine Zustimmung nur erteilt werden, „wenn der Rechtserwerb weder dem öffentlichen Interesse an der *Erhaltung oder Stärkung eines leistungsfähigen Bauernstandes* noch dem öffentlichen Interesse an der Schaffung und Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes⁶⁶ widerspricht“. Aus diesen Gründen ist die grundverkehrsbehördliche Genehmigung insbesondere dann zu untersagen, wenn mit dem Rechtserwerb Spekulationsabsichten verfolgt werden, das Rechtsgeschäft der Bildung von Großgrundbesitz oder Eigenjagden dient oder wenn Grundstücke ohne Grund ihrer land- und forstwirtschaftlichen Nutzung entzogen werden sollen.

Da diese der Erhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Bodenflächen dienenden Vorschriften auch für österreichische Staatsbürger gelten, könnten sie sie bei einer allfälligen EG-Mitgliedschaft aufrechterhalten werden. Unzulässig wäre lediglich eine Ungleichbehandlung von EG-Ausländern beim Erwerb von land- und forstwirtschaftlichem Grundeigentum, wie dies derzeit aufgrund der Ausländergrundverkehrsbestimmungen, die auch für den land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehr gelten, der Fall ist. Dies ergibt sich zum einen aus den verschiedenen Richtlinien zur Verwirklichung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet der Land- und Forstwirtschaft⁶⁷, zum anderen aus dem Umstand, daß nach Ablauf der Übergangszeit, Art. 54 Abs. 3 e EWGV (Aufhebung

⁶⁵ Zum land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehr siehe im Detail Walter-Mayer, (Fn. 17), S. 714ff.

⁶⁶ Ausschlaggebend für die Qualifikation als land- oder forstwirtschaftliches Grundstück ist die Beschaffenheit und/oder die tatsächliche Nutzung und nicht die raumordnungsrechtliche Widmung. Vgl. dazu Walter/Mayer, (Fn. 17), S. 714 und § 1 (1) 1. TGVG.

⁶⁷ Siehe dazu die Zusammenstellung im Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts, elfte Ausgabe, 1. Juni 1988, S. 392.

von Beschränkungen betreffend den Erwerb und die Nutzung von Grundeigentum), auch auf den Erwerb von Grundbesitz zu land- und forstwirtschaftlichen Zwecken uneingeschränkt Anwendung findet⁶⁸.

Als Beispiel für eine EG-Ausländer diskriminierende und somit gemeinschaftsrechtswidrige Rechtslage beim Erwerb von Rechten an landwirtschaftlich genutzten Grundstücken kann der irische „Land Act“ idF von 1965 angeführt werden.

Nach Section 45 des irischen Land Act 1965 bedurfte der Erwerb von Rechten an landwirtschaftlichen Grundstücken durch „non-qualified persons“ der Zustimmung durch die „Land-Commission“⁶⁹. Unter die Kategorie „non-qualified persons“ fielen alle nicht irischen Staatsbürger mit Ausnahme jener natürlichen Personen, die sich bereits seit sieben Jahren in Irland aufhielten sowie irische und nicht irische juristische Personen. Nach mehrjährigem Protest durch die EG-Kommission gegen diese Ungleichbehandlung von EG-Bürgern entschloß man sich im Jahre 1983 zu folgender Abänderung des „Land Act“⁷⁰:

“... 2. For the purposes of the definition of a ‘qualified person’ in section 45 of the Land Act, 1965, the following category is hereby declared to be an additional category, namely, a person who is a citizen of a Member State of the European Communities and who –

- a) is exercising in the State the right of establishment as a self-employed person under Article 52 of the EEC Treaty, by way of an economic activity . . .
- b) is acquiring an interest in land to which the said section 45 applies for the purpose of or in connection with such exercise of that right”.

Damit können nun auch EG-Bürger (juristische Personen bedürfen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit weiterhin einer Zustimmung) ohne Genehmigung durch die Land-Commission Grundeigentum zur Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten erwerben⁷¹.

2.2.3 Schlußbetrachtungen

Aus den obigen Darlegungen ergibt sich, daß das Ausländergrundverkehrsrecht der Länder im Falle einer EG-Mitgliedschaft teilweise erheblicher Modifikationen bedürfte.

Was zukünftige Entwicklungen im Gemeinschaftsrecht mit möglichen Implikationen für das Ausländergrundverkehrsrecht der Länder anlangt, gilt es insbesondere auf die Initiative der Kommission zur Verwirklichung eines allgemeinen Wohnrechts hinzuweisen. Die Kommission versucht nämlich bereits seit geraumer Zeit im Zusammenhang mit ihren Bemühungen um die Realisierung eines „Europa der Bürger“, den Rat zur Annahme eines Richtlinienvorschlages zu bewegen, demzufolge Bürgern von EG-Mitgliedstaaten, *unabhängig von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit*, ein allgemeines Niederlassungsrecht gewährleistet werden soll⁷². Nach den Vorstellungen der Kommission soll dieses all-

⁶⁸ Siehe dazu Randelzhofer, A., Art. 54, Rz. 27, in: Grabitz, E., (Fn. 49).

⁶⁹ Diese Bestimmung wurde auf Druck verschiedener landwirtschaftlicher Organisationen eingeführt, die einen extensiven Aufkauf irischen Landes durch Nichtstaatsbürger befürchteten.

⁷⁰ Land Act, 1965 (Additional Category of Qualified Person) Regulations, 1983. S. I. No. 144 of 1983.

⁷¹ Nach dem Wortlaut der oben zitierten Bestimmung muß der Grund nicht notwendigerweise zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden.

⁷² Vorschlag einer Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates, ABl. 1980, Nr. C 292, S. 3, abgeändert in ABl. 1985, Nr. C 171, S. 8.

gemeine Wohnrecht⁷³ allenfalls vom Nachweis ausreichender Mittel für den Lebensunterhalt abhängig gemacht werden können. Die Annahme dieser „Daueraufenthaltsrichtlinie“ für nicht erwerbstätige EG-Bürger (Studenten und Rentner) ist bisher an der Angst vor zusätzlichen Fürsorgelasten gescheitert⁷⁴. Die bisher von der Kommission vorgelegten Richtlinienvorschläge enthalten zwar keine Bestimmungen bezüglich eines mit einem allgemein Aufenthaltsrecht verbundenen Anspruch auf den Erwerb von Eigentum zu Wohnzwecken, allerdings ist nur schwer vorstellbar, wie in der Praxis ein allgemeines Wohnrecht ohne die Möglichkeit des Erwerbs von Eigentum bewerkstelligt werden soll. Interessant, weil bezeichnend dafür, wie Bemühungen der Gemeinschaft zur Verwirklichung eines „Europa der Bürger“ in nicht unbeachtlicher Weise in die nationalen Eigentumsordnungen eingreifen können, ist auch die jüngst vom Europäischen Parlament gestartete Initiative, Gesetzeslücken im Bereich des Teilzeiteigentums (Time-sharing)⁷⁵ zu schließen⁷⁶. Unter Hinweis auf die Notwendigkeit des Schutzes der Verbraucher (Touristen) wird in dem erwähnten Bericht die Forderung erhoben, die nationalstaatlichen Regelungen im Bereich des Teilzeiteigentums zu harmonisieren. Die diesbezügliche gemeinschaftsrechtliche Regelungskompetenz der EG ergäbe sich aus den verschiedenen Zuständigkeiten der Gemeinschaft wie Verbraucherschutz, Fremdenverkehr, Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr. Ein allfälliger Einwand, wonach Aktionen der Gemeinschaft in diesem Bereich in Widerspruch zu Art. 222 EWGV (die Eigentumsordnungen der Mitgliedstaaten bleiben vom Vertrag unberührt) stehen könnten, wurde vom Parlament als nicht stichhältig erachtet⁷⁷.

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß die in einzelnen EG-Mitgliedstaaten bis vor kurzem noch geltenden Ausländergrunderwerbsbeschränkungen, soweit sie Gemeinschaftsbürger betrafen, abgeschafft bzw. Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH geworden sind⁷⁸.

So bedürfen Ausländer gemäß dem Gesetz 8/1975 sowie der Verordnung 689/1978 in Spanien für den Erwerb von Grundstücken in strategisch wichtigen Gebieten grundsätzlich einer Genehmigung durch die zuständige Militärbehörde⁷⁹. Gemäß Art. 32 I b 2 der

⁷³ Siehe dazu auch den jüngsten Bericht der Kommission über die Vollendung des Binnenmarktes: ein Raum ohne Binnengrenzen, KOM. (88) 650 endg. vom 17. November 1988, S. 16: „Zu einem echten Binnenmarkt gehört nach Ansicht der Kommission zwangsläufig auch ein allgemeines Wohnrecht für alle Bürger der Gemeinschaft. Wenn dieses Recht bisher nur der erwerbstätigen Bevölkerung zusteht, so ist dies nicht unbedingt dem Eindruck förderlich, den die Gemeinschaft bei ihren Bürgern wecken sollte. Die Kommission drängt daher den Rat, das Wohnrecht auch solchen Menschen einzuräumen, die nicht erwerbstätig sind“.

⁷⁴ Siehe dazu die Antwort des Rates auf die schriftliche Anfrage Nr. 2875/86 über Lücken im Aufenthaltsrecht für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1987, Nr. C 117, S. 48.

⁷⁵ Darunter versteht man ein dingliches Recht oder einen schuldrechtlichen Anspruch zur ausschließlichen Nutzung eines Grundstücks/Wohnung während bestimmter, genau festgelegter Zeiten. Diese Form des Eigentums hat insbesondere im Tourismussektor große Bedeutung gewonnen. Im Bereich der Gemeinschaft gibt es etwa 250.000 Teilzeiteigentümer und der Wert des verkauften Teilzeiteigentums beläuft sich jährlich auf ca. 450 Millionen ECU.

⁷⁶ Siehe dazu den Bericht von Garcia Amigo, M. im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte über die Notwendigkeit, die Gesetzeslücken im Bereich des Teilzeiteigentums zu schließen vom 3. Oktober 1988, PE DOK A 2 – 199/88.

⁷⁷ Siehe dazu Garcia Amigo, M., (Fn. 76), S. 12.

⁷⁸ Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland).

⁷⁹ Zu den spanischen Eigentumsbeschränkungen für Ausländer siehe Gantzer, P., Spanisches Immobilienrecht, 1989, S. 55ff., auf dessen Darstellung sich die obigen Ausführungen stützen. Trotz dieser Beschränkungen

Verordnung 689/1978, abgeändert durch Real Decreto vom 31. 1. 1985 (121/1985) darf der Ausländeranteil 10 % der Fläche der unter spanischer Souveränität stehenden Inseln nicht überschreiten. Ähnliches gilt für bestimmte Gebiete auf dem Festland wie die Zone von Cartagena und Gibraltar, die Bucht von Cadix sowie die Grenzzonen zu Portugal und Frankreich. Diese Beschränkungen wurden nun aber für Gemeinschaftsbürger aufgehoben und finden nur mehr auf nicht einem EG-Mitgliedstaat angehörende natürliche oder juristische Personen Anwendung.

Die in Griechenland bestehenden Grunderwerbsbeschränkungen für Ausländer wurden, soweit sie Gemeinschaftsbürger betreffen, vom EuGH als Verstoß gegen die Art. 48, 52 und 59 EWGV qualifiziert. In Griechenland genießen Ausländer nämlich gemäß Art. 4 des Bürgerlichen Gesetzes hinsichtlich des Erwerbs von Liegenschaftseigentum zwar grundsätzlich die gleichen Rechte wie Inländer allerdings ist es ihnen aufgrund der Gesetze 1366/1938 sowie 3250/1924 untersagt, Eigentum sowie gewisse anderer Rechte an Grundstücken in Grenzregionen zu erwerben⁸⁰.

Ob die generelle Aufrechterhaltung von Ausländergrundverkehrsbeschränkungen überhaupt „negotierbar“ ist, wie dies verschiedentlich gefordert wird⁸¹, muß im Hinblick auf die eben geschilderten Tendenzen und die Bedeutung des Liegenschaftsverkehrs für die Verwirklichung der Marktfreiheiten zumindestens angezweifelt werden.

2.3 Einwirkungen auf die regionale Wirtschaftsförderung der Bundesländer

Die österreichischen Bundesländer betreiben, wie die jeweiligen Ansätze in den verschiedenen Landesbudgets erkennen lassen⁸², rege Wirtschaftsförderung, wobei sie sich privatrechtlicher und hoheitsrechtlicher Gestaltungsmittel⁸³ bedienen⁸⁴. Die dominante Stellung der Länder auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftsförderung⁸⁵ könnte im Falle eines EG-Beitritts in zweifacher Hinsicht gefährdet werden: Einmal droht der Spielraum der Länder in diesem Bereich durch das grundsätzliche Subventionsverbot und die insbesondere in den letzten Jahren verstärkte Beihilfenaufsicht der EG-Kommission gem. Art. 92 und 93 EWGV eingeengt zu werden. Hinzu kommt, daß die Gemeinschaft, nach der ausdrücklichen Anerkennung ihrer Zuständigkeit für regionalpolitische Maßnahmen durch die EEA

sind in Spanien über 1 Million Wohnungen von Bürgern anderer Mitgliedstaaten gekauft worden, alljährlich werden etwa 50.000 neue Käufe getätigt. Siehe dazu den Bericht von García Amigo, M., im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrecht über die Notwendigkeit, die Gesetzeslücken im Bereich des Teilzeiteigentums zu schließen, PE DOK A 2 – 199/88.

⁸⁰ Nach einer Auskunft des Konsularbüros der griechischen Botschaft in Wien, auf der die obigen Ausführungen beruhen, ist Ausländern ein Grunderwerb in folgenden Gebieten nicht möglich: Florina, Kilkis, Drama, Rodopi, Evros, Thesprotia, Xanthi, Kastoria, Ioannina, Preveza, Pella, Serrae, Samos, Chios, Lesbos, Thessaloniki, Kozani, Kavala, Dodecanese, Imathia, Pieria, Grevena, Crete, Corfu, Cephalonia, Skyros, Anafi, Ios, Western Thrace.

⁸¹ So das vom SPÖ-Parteivorstand am 3. April 1989 beschlossene „EG-Positionspapier“. Siehe dazu Salzburger Nachrichten vom 4. April 1989, S. 1.

⁸² Das Budget des Bundeslandes Tirol wies für das Haushaltsjahr 1988 762 Millionen Schilling an Mitteln für Wirtschaftsförderung aus.

⁸³ Siehe dazu im Detail Schmidjell/Fink/Plunger/Moser, Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 30, 1983, S. 20.

⁸⁴ Zur verfassungsrechtlichen Grundlage der Regionalpolitik der Länder siehe Schmidjell u. a., (Fn. 83), S. 17ff.

⁸⁵ Schmidjell u. a., (Fn. 83), S. 20.

(Art. 130 a-e EWGV)⁸⁶, selbst in verstärktem Maße regionale Wirtschaftsförderung betreibt, was ebenfalls nicht ohne Einfluß auf die regionale Wirtschaftspolitik der Länder bliebe⁸⁷. Der eigenständigen EG-Regionalpolitik kann man allerdings im Hinblick auf die eventuell damit verbundene Zuführung von zusätzlichen Finanzmitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung an die heimische Wirtschaft auch positive Aspekte abgewinnen⁸⁸. Aufgrund der relativ günstigen Wirtschaftsdaten Österreichs (Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote) im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt dürfen nach einer Studie des Instituts für Raumplanung die diesbezüglichen Erwartungen allerdings nicht allzu hoch gesteckt werden⁸⁹.

Um den Gemeinsamen Markt vor Wettbewerbsverfälschungen zu schützen, untersagt Art. 92 (1) EWGV grundsätzlich die Gewährung von Subventionen aus öffentlichen Mitteln an Unternehmen, sofern sie den Wettbewerb verfälschen und den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen. Nachdem sich Artikel 92 (1) mit der Wendung „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art“ auf alle Beihilfen bezieht, die aus öffentlichen Mitteln gewährt werden, steht außer Zweifel, daß auch Beihilfen regionaler und lokaler Gebietskörperschaften dem generellen Beihilfenverbot des Artikel 92 EWGV unterliegen⁹⁰. Unter den Begriff „Beihilfen“ fallen dabei nicht nur Subventionen im engeren Sinn, sondern sämtliche Begünstigungen in Form von Sachleistungen und Befreiungen von normalerweise zu tragenden Belastungen, die aus öffentlichen Mitteln gewährt werden bzw. Einnahmeverluste zulasten der öffentlichen Hand bewirken⁹¹.

⁸⁶ Zur europäischen Regionalpolitik und ihren Förderungsinstrumenten (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL), Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäische Investitionsbank sowie das Neue Gemeinschaftsinstrument siehe im Detail Neupert, H., Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder, 1985, S. 378ff., 421ff., 424ff.

⁸⁷ Zu dieser Einschätzung kommen im Hinblick auf die deutsche Situation auch Mombauer/Lennep, Die deutsche Selbstverwaltung und das EG-Recht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 23/1988, S. 992: „In dem Maße, in dem die EG-Kommission eigene regionalpolitische Aktionen planen, durchführen und finanzieren kann und die Mitgliedstaaten nur noch an der Regionalpolitik der EG mitwirken können, ist ein Konflikt mit dem verfassungsrechtlich verankerten Föderalismus in der Bundesrepublik vorgezeichnet“.

⁸⁸ Die Mittel des Regionalfonds beliefen sich im Haushaltsjahr 1988 auf 3 533 Millionen ECU (1 ECU = 14,5 Schilling) in deren Genuß jedoch hauptsächlich die rückständigsten Regionen der Gemeinschaft kamen. Mit Österreich hinsichtlich ihrer Wirtschaftsstruktur vergleichbare Staaten wie Belgien oder die Niederlande erhielten lediglich 0,6 bzw. 0,8 Prozent der Fondsmittel. Siehe dazu die statistischen Hinweise in: Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.), Der EFRE in Zahlen. 1975 bis 1987, 1988.

⁸⁹ Nach dieser Studie könnte Österreich lediglich mit Regionalfondszuschüssen in der Höhe von 120 bis 530 Millionen Schilling rechnen.

⁹⁰ Neupert, H., (Fn. 86), S. 360: „Für die Anwendbarkeit der Art. 92–94 EWGV macht es gemeinschaftsrechtlich keinen Unterschied, ob es sich um Fördermaßnahmen des Bundes, des Landes oder sonstiger öffentlicher Stellen, z. B. auch der Kommunen, handelt. Siehe dazu auch das Urteil des EuGH, Rs. 248/84 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission, ABl. 1987, Nr. C 294, in der es um die Gemeinschaftsrechtsverträglichkeit eines Regionalförderungsprogrammes des Landes Nordrhein-Westfalen ging.

⁹¹ v. Wallenberg, Art. 92, Rz. 13, in: Grabitz, E., (Fn. 49). Hiezu zählen nach Ansicht der Kommission (Entscheidung der Kommission Nr. 71/295/EWG v. 23. Juli 1971, ABl. 1971, Nr. L 179) u. a. Zuschüsse, Befreiungen von Steuern und Abgaben, Befreiungen von parafiskalischen Abgaben, Zinszuschüsse, Übernahme von Bürgschaften zu besonders günstigen Bedingungen, unentgeltliche oder preiswerte Überlassung von Grundstücken oder Gebäuden, Lieferung von Gütern oder Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen, Übernahme von Verlusten oder jede andere Maßnahme gleicher Wirkung. Für weitere Beispiele von Beihilfen siehe v. Wallenberg, Art. 92, Rz. 11, in: Grabitz, E., (Fn. 49).

Erfüllt ein regionales Wirtschaftsförderungsinstrument die Tatbestandsmerkmale von Art. 92 (1) EWGV, so kann die Kommission bei Vorliegen der Voraussetzungen des Artikels 92 (3) a⁹² und c EWGV Beihilfen für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären.

Für Österreich von Relevanz ist in erster Linie Art. 92 (3) c EWGV. Aufgrund dieser Bestimmung können auch Wirtschaftsgebiete oder Wirtschaftszweige in den wirtschaftlich besser gestellten EG-Mitgliedstaaten innerhalb gewisser Höchstgrenzen gefördert werden⁹³. Diese förderungswürdigen Regionen werden von der Kommission in einem äußerst komplizierten Verfahren bestimmt, indem unter anderem Faktoren wie BIP und Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt sowie zum nationalen Durchschnitt herangezogen werden⁹⁴. Österreich müßte sich bei allfälligen Beitrittsverhandlungen bemühen, möglichst viele Gebiete unter jene Regionen zu plazieren, für die Beihilfen zulässig sind⁹⁵. Aber auch dann müßten sämtliche bestehenden oder geplanten Förderaktionen der Kommission notifiziert werden, die sie in einem Prüfungsverfahren auf ihre Gemeinschaftsverträglichkeit hin untersucht⁹⁶.

Zu erwähnen, weil von besonderer Relevanz für die regionale Wirtschaftsförderung der Länder, ist schließlich noch die Praxis der Kommission, relativ unbedeutende Beihilfen einem vereinfachten Überprüfungsverfahren zu unterziehen⁹⁷ („de-minimis-Regel“).

Aus diesen kurz geschilderten gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen ergeben sich für die regionale Wirtschaftsförderung der österreichischen Bundesländer folgende Schlußfolgerungen:

⁹² Art. 92 (3) a) EWGV erlaubt Beihilfen für Gebiete mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung. Nach der bereits erwähnten Studie des Instituts für Raumplanung würde aufgrund der relativ guten österreichischen Wirtschaftsdaten lediglich das Burgenland in diese Kategorie fallen.

⁹³ Eine Zusammenstellung jener Regionen, die im Sinne des Art. 92 (3) c) förderungswürdig sind, findet sich in ABl. 1988, Nr. C 212, S. 7ff.

⁹⁴ Siehe dazu die Mitteilung der Kommission über regionale Beihilfenregelungen, ABl. 1979, Nr. C 31, S. 9 sowie die Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Art. 92 (3) a) und c) auf regionale Beihilfenregelungen, ABl. 1988, Nr. C 212, S. 2. Aufgrund der relativ geringen österreichischen Arbeitslosenquote im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt, erscheint aber die Arbeitslosenquote als ungeeigneter Indikator für die Messung regionaler Probleme in Österreich.

⁹⁵ Nach der Studie des Instituts für Raumplanung würde ein sehr großer Anteil der gegenwärtigen Regionalfördergebiete von der EG als Fördergebiet akzeptiert werden. Lediglich einige Industriebezirke sowie kleinräumig abgegrenzte Fördergebiete in Westösterreich (z. B. Gr. Walsertal, Oberes Lechtal) entsprächen nicht den EG-Förderkriterien. Insgesamt empfiehlt die Studie eine Abgrenzung der Regionalfördergebiete auf der Ebene politischer Bezirke und nicht auf der Ebene der Bundesländer. Siehe dazu auch Stadler, G., Auswirkungen einer Teilnahme an der EG für die österreichische Industrie, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 1/88, S. 55.

⁹⁶ Eine Übersicht über die von der Kommission alljährlich eingeleiteten Verfahren wegen des Verstoßes gegen Art. 92 EWGV findet sich in dem von der Kommission jährlich herausgegebenen Bericht über die Wettbewerbspolitik.

⁹⁷ Es handelt sich dabei um Regelungen, deren Beihilfenintensität für zu fördernde Investitionen 7,5 Prozent bzw., sofern die Beihilfe zur Arbeitsplatzbeschaffung dient, 200.000 ECU je geschaffenem Arbeitsplatz nicht überschreitet. In den Fällen ohne besondere Investitions- oder Arbeitsplatzbeschaffungsziele und in denen das begünstigte Unternehmen nicht über 100 Beschäftigte oder einen Jahresumsatz von nicht mehr als 10 Millionen ECU hat, darf das Beihilfenvolumen insgesamt für einzelne Empfänger 200.000 ECU nicht überschreiten. So v. Wallenberg, Art. 93, Rz. 55, in: Grabitz, E., (Fn. 49).

In verfahrenstechnischer Hinsicht wird der autonome Gestaltungsspielraum der Länder im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung durch die *Notifikationspflicht* sämtlicher Beihilfen gem. Art. 93 (3) EWGV sowie durch die Unterwerfung unter die Zulässigkeitsentscheidung der Kommission bzw. des Gerichtshofes bezüglich konkreter Förderungen zweifellos eingeschränkt.

Hinsichtlich der Instrumente und der Intensität der regionalen Wirtschaftsförderung durch die Länder ergibt sich folgendes: Außer Zweifel steht, daß die in den verschiedenen privatwirtschaftlichen Wirtschaftsförderungsgesetzen der Länder⁹⁸ vorgesehenen direkten Finanzierungshilfen für Einzelbetriebe wie Investitionszuschüsse, zinsgünstige Kredite, Zinsenzuschüsse und Haftungsübernahmen⁹⁹ jedenfalls zu den nach Art. 92 (1) EWGV grundsätzlich verbotenen Begünstigungen zählen, unter der Voraussetzung allerdings, „daß sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Diese Maßnahmen müssen daher unabhängig von ihrer eventuellen rechtlichen Zulässigkeit nach Art. 92 (3) a) bzw. c) EWGV, der Kommission notifiziert werden, die sie dann für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären kann. An und für sich unvereinbar mit Art. 92 (1) EWGV sind auch die verschiedentlich gehandhabten indirekten Finanzierungshilfen wie die Bereitstellung von kostengünstigen Grundstücken, Verzicht auf Erschließungsbeiträge und Gewerbesteuern sowie Grundsteuerermäßigungen, von denen einzelne Unternehmen profitieren¹⁰⁰. Der Umstand, daß diese Mittel der regionalen Wirtschaftsförderung zu den an und für sich verbotenen Beihilfen zählen, dürfte sich zumindest kurzfristig deshalb nicht nachteilig auswirken, weil die meisten Förderungsmaßnahmen entweder überhaupt als „Beihilfen von geringer Bedeutung“ im Sinne der obigen „de-minimis-Regelung“ qualifiziert werden können bzw. hinsichtlich ihrer Intensität die gemeinschaftsrechtlichen Höchstgrenzen nicht erreichen. Nicht in den Anwendungsbereich des Beihilfenverbots fallen hingegen allgemeine Infrastrukturmaßnahmen wie die Erschließung von Gewerbegebiet, Bau von Verkehrs- und Energieversorgungseinrichtungen, die die wirtschaftliche Attraktivität gewisser Gebiete erhöhen sollen¹⁰¹. Somit dürften die von den Ländern entsprechend ihren regionalen Entwicklungsprogrammen vorgenommenen Investitionen im Bereich der Infrastruktur¹⁰² nicht zu beanstanden sein.

Zusammenfassend besteht der Gestaltungsverlust der Länder im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung somit in erster Linie in der Schaffung einer zusätzlichen Kontroll- und Koordinierungsebene in Form der EG-Kommission und, zumindest beim derzeitigen Stand, weniger in einer inhaltlichen Beschränkung der von den Ländern gewährten Beihilfenmaßnahmen.

Abgesehen von diesen Auswirkungen auf die allgemeine Wirtschaftsförderung der Länder, würde der Spielraum der Länder auch im Bereich der *Landwirtschaftsförderung*¹⁰³ einge-

⁹⁸ Siehe dazu den Überblick bei Walter/Mayer, (Fn. 17), S. 718. Stolzlechner, H., Mittelstandsförderung. Ein Überblick über die Rechtslage, in: FS Wenger, S. 669. Schmidjell u. a., (Fn. 83), Anhang I-XVII. Zum seit 1. Jänner 1989 in Tirol geltenden Förderungsinstrumentarium siehe die vom Amt der Tiroler Landesregierung herausgegebene Broschüre „Wirtschaftsförderung in Tirol“.

⁹⁹ Siehe zu diesen Instrumenten im Detail Schmidjell u. a., (Fn. 83), S. 52ff.

¹⁰⁰ Beispiele dazu siehe bei Schmidjell u. a., (Fn. 81), S. 57, 83.

¹⁰¹ Mombauer/Lennep, (Fn. 87), S. 992.

¹⁰² Siehe dazu Schmidjell u. a., (Fn. 83), S. 53, 83.

¹⁰³ Eine Übersicht über die verschiedenen Landwirtschaftsförderungsgesetze bietet Walter/Mayer, (Fn. 17), S. 688.

schränkt werden. Dies folgt aus der Tatsache, daß die in Artikel 92 Abs. 2 EWGV niedergelegten Wettbewerbsregeln grundsätzlich auch für die Landwirtschaft gelten, Beihilfen damit jedenfalls notifikationspflichtig sind¹⁰⁴. Zwar nimmt Art. 42 EWGV die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit ihnen von den Wettbewerbsbestimmungen des Art. 92 ff EWGV aus, bei der Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen wurden jedoch die Wettbewerbsregeln des EWGV für anwendbar erklärt. Allerdings sind die Bestimmungen der Art. 92 ff EWGV auf die landwirtschaftliche Produktion nur nach Maßgabe der für die Agrarstrukturpolitik geltenden Instrumente anwendbar, wodurch sich ein gewisser Freiraum für nationale Förderungsmaßnahmen ergibt. So sind gemäß der VO 797/85/EWG zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur¹⁰⁵ nationalstaatliche Beihilfenregelungen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Erzeugung und Marktkapazität, zur Steigerung der Betriebseffizienz, zur Niederlassung junger Landwirte, zur Errichtung von Kooperationen zwischen Betrieben und, für die österreichischen Verhältnisse von besonderer Relevanz, Förderungsmaßnahmen für Berggebiete und benachteiligte Regionen möglich¹⁰⁶. Gemäß Artikel 13 dieser VO können die Mitgliedstaaten für landwirtschaftliche Tätigkeiten in Berggebieten und in bestimmten anderen benachteiligten Gebieten eine jährliche Zulage zum Ausgleich der ständigen natürlichen Nachteile gewähren¹⁰⁷. Voraussetzung für die Gewährung einer solchen Ausgleichszulage, die sich zwischen 20,3 ECU und max. 120 ECU je Hektar bzw. Großvieheinheit (GVE) bewegen darf, ist die Bewirtschaftung von mindestens 3 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche¹⁰⁸ sowie die Verpflichtung, die landwirtschaftliche Tätigkeit noch mindestens fünf Jahre auszuüben. Gem. Art. 26 der besagten VO erstattet der EAGFL-Abtlg. Ausrichtung in der Regel 25 Prozent der nationalen Förderungsausgaben. Durch diese direkte Einkommensbeihilfe, die nicht produktbezogen ist, soll ein Ausgleich für die Tätigkeit unter solchermaßen erschwerten Bedingungen garantiert werden. Als „Schlupflöcher“ für die von den Ländern gehandhabten Förderungsmaßnahmen könnten sich aber auch die Art. 19 und 20 der VO 797/85/EWG idGF erweisen. Gem. Art. 19 sind nämlich Beihilfen für die Einführung oder Beibehaltung landwirtschaftlicher Erzeugungspraktiken, die dem Umweltschutz bzw. der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes dienen, möglich¹⁰⁹. Auch in diesem Fall beteiligt sich der EAGLF an der Finanzierung solcher Maßnahmen. Der Höchstbetrag beläuft sich auf 100 ECU/Hektar bzw. wenn bereits eine Ausgleichzulage gewährt wird, auf 60 ECU/Hektar. Art. 20 der VO 797/85 erlaubt staatliche Maßnahmen zum Zwecke der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen, wobei auch hier die EAGFL die aufgewendeten nationalen Mittel teilweise rückerstattet.

¹⁰⁴ Zur gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit von Subventionen im Agrarbereich siehe Gilsdorf/Priebe, Art. 40, in: Grabitz, E., (Fn. 49) sowie EG-Kommission (Hrsg.), Wettbewerbspolitik in der Landwirtschaft, in: Grünes Europa. Mitteilungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik, 5/1988. Eine Übersicht über die genehmigten bzw. nicht genehmigten Beihilfen im Agrarsektor findet sich im jährlich erscheinenden Wettbewerbsbericht der Kommission.

¹⁰⁵ ABl. 1985, Nr. L 93, S. 1ff. idGF VO 1760/87, ABl. 1987, Nr. L 167, S. 4.

¹⁰⁶ Siehe dazu im Detail Gilsdorf/Priebe, Art. 39, Rz. 47ff., in: Grabitz, E., (Fn. 49).

¹⁰⁷ Zur Bedeutung dieser Regelung für die Südtiroler Landwirtschaft siehe Pohl, B., Die Südtiroler Landwirtschaft im Rahmen der EG, in: Agrarische Rundschau, 6/1988, S. 20ff.

¹⁰⁸ Im Falle Griechenlands, Portugals und Spaniens wurde diese Grenze auf 2 Hektar reduziert.

¹⁰⁹ Siehe dazu Steger, G. (Hrsg.), Die Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die österreichische Landwirtschaft, 1988, S. 68.

Finden nationale Beihilfenmaßnahmen in diesen Ausnahmebestimmungen der Agrarstruktureffizienzverordnung keine Deckung, so können gem. Art. 31 der VO 797/85 nationale Beihilfen immer noch nach Maßgabe der Art. 92-94 EWGV vergeben werden. Die Landwirtschaftsförderung der Länder hätte sich also im Falle einer EG-Mitgliedschaft an diese gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, wie sie sich insbesondere aus der VO 797/85 über die Verbesserung der Agrarstruktur ergeben, zu halten¹¹⁰. Was den finanziellen Rahmen der von den Ländern in Form von Direktzahlungen gewährten Beihilfen anlangt, setzen die in der VO 797/85 genannten Höchstwerte der Förderungsautonomie der Länder gewisse Grenzen. Nachdem die EG bei der Berechnung der zulässigen Höchstwerte für einzelbetriebliche Förderungen in Berggebieten auf die bewirtschaftete Fläche¹¹¹ bzw. den Viehstand abstellen und nicht wie in Österreich üblich, Einheitswerte und Bewirtschaftungserschwernisse als Bemessungsgrundlage heranziehen¹¹², steht zu befürchten, daß im Falle einer EG-Mitgliedschaft das gegenwärtige Förderungsniveau bei Direktzahlungen im Sinne des Art. 13 der VO 797/85 kaum überschritten werden wird können¹¹³. Im Falle eines EG-Beitritts wäre auch sicherzustellen, daß Förderungsmaßnahmen der Länder wie Alpungs- und Flächenbewirtschaftungsprämien als Maßnahmen zur Erhaltung der Umwelt und des Lebensraumes im Sinne des Art. 19 der VO 797/85 idgF. anerkannt werden¹¹⁴. Länderförderungen im Bereich der Landwirtschaft, die nicht unter die zulässigen Förderungsmaßnahmen der VO 797/85 fallen, können aber im Wege der herkömmlichen Beihilfenkontrolle gem. Art. 92ff. EWGV auf ihre Gemeinschaftrechtskonformität hin untersucht werden¹¹⁵. Als gemeinschaftsrechtswidrig dürften sich dabei insbesondere die von Bund und Länder gemeinsam getragenen Viehabsatzförderungen erweisen¹¹⁶. Damit bleibt festzuhalten, daß sich auch im Bereich der Landwirtschaftsförderung die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder an den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu orientieren haben. Im Hinblick auf den in der Gemeinschaft in Gang befindlichen Umdenk-

¹¹⁰ Zu den Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Förderungswesen im Falle eines EG-Beitritts siehe Steger, G., Budgetäre Auswirkungen eines EG-Beitritts Österreichs auf den heimischen Agrarsektor und Hasenbichler, C., Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die österreichische Landwirtschaft, beide in: Steger, G., (Fn. 109), S. 66ff, S. 31. Siehe zu dieser Thematik auch Agrarische Rundschau, 6/1988, mit zahlreichen einschlägigen Beiträgen.

¹¹¹ Nach der VO 797/85 muß die bewirtschaftete Nutzfläche 3 Hektar, in Ausnahmefällen 2 Hektar betragen. In Vorarlberg hingegen besteht ein Anspruch auf einen Direktzuschuß bereits ab 1,5 Hektar. In Anbetracht der relativ geringen landwirtschaftlichen Betriebsgrößen in Österreich, wird es daher Aufgabe allfälliger Verhandlungen mit den EG sein, die Anforderungen an die Mindestbewirtschaftungsfläche an die österreichischen Verhältnisse anzupassen.

¹¹² Zu diesbezüglichen Reformbemühungen, wonach in Zukunft Ausgleichszahlungen nach Maßgabe der im Betrieb geleisteten Arbeit gewährt werden soll siehe die „Initiativstellungnahme zu einer Politik für das Bergland“ des Wirtschafts- und Sozialausschusses, in ABl. 1988, Nr. C 175, S. 47ff.

¹¹³ Siehe dazu Hasenbichler, C., (Fn. 110), S. 31.

¹¹⁴ Wie die Einleitung eines Verfahrens gem. Art. 93 Abs. 2 EWGV gegen das Landwirtschaftsgesetz der Provinz Trient beweist, das u. a. eine Zulage für die Almhaltung von Schafen vorsah, ist dies nicht selbstverständlich. Siehe dazu EG-Kommission (Hrsg.), Wettbewerbsbericht 1986, 1987, S. 283.

¹¹⁵ Wie die Einleitung von Verfahren gem. Art. 93 Abs. 2 EWGV gegen verschiedene EG-Mitgliedstaaten wegen Beihilfen für Hagelversicherungsprämien zeigt – auch in Österreich gewähren Bund und Länder solche Beihilfen – ist es nicht ausgeschlossen, daß die eine oder andere Beihilfe als nicht EG-konform qualifiziert werden könnte. Siehe dazu den EG-Wettbewerbsbericht (Fn. 114), S. 331.

¹¹⁶ Zum Verbot von Absatzbeihilfen (Ausfuhrerstattungen sind ausschließlich der Marktverwaltung vorbehalten) siehe EG-Kommission (Hrsg.), Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1987, 1988, S. 112.

prozeß was die Bedeutung der Berggebiete insgesamt anlangt¹¹⁷ und die damit verbundenen Bestrebungen, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) an die Bedürfnisse der Berglandwirtschaft anzupassen¹¹⁸, dürfte den Ländern aber weiterhin ausreichend Spielraum verbleiben, um die Erhaltung der Berglandwirtschaft sicherzustellen.

2.4 Die Auswirkungen der Gemeinschaftsregelungen auf dem Gebiet der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens auf das Beschaffungswesen der Länder

Das Weißbuch der Kommission über die Vollendung des Binnenmarktes¹¹⁹ nennt als eine zentrale Zielsetzung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes, die Diskriminierung ausländischer Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den Mitgliedstaaten und die dadurch bewirkte Aufsplitterung der nationalen Vergabemärkte zu beenden. Rechtsgrundlage für diese Bemühungen sind die EG-Richtlinien über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bau- und Lieferaufträge¹²⁰. Gemäß dieser beiden Grundrichtlinien, die weitestgehend das Billigstbieterprinzip normieren, sind bei der Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen¹²¹, deren Wert mindestens 1 Million ECU (Bauaufträge)¹²² oder 200.000 ECU bzw. 130.000 ECU für die Beschaffungsstellen, die der GATT-Regelung unterliegen (Lieferaufträge) beträgt, folgende zentralen Vorschriften einzuhalten:

- Zwingende Veröffentlichung der Ausschreibungsbekanntmachung im Supplementum des Amtsblattes der EG, wobei genaue Fristen einzuhalten sind, damit die Angebote in seriöser Weise erstellt werden können;
- Verbot jeder Diskriminierung vor allem bei technischen Spezifikationen.

In jüngster Zeit hat die Kommission eine Reihe von Reformbemühungen eingeleitet, die einerseits die Verbesserung der Transparenz der Vergabeverfahren sowie eine verstärkte Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften zum Ziel haben, andererseits bisher von den Gemeinschaftsrichtlinien nicht erfaßte Bereiche (Wasser- und Energieversorgung,

¹¹⁷ Siehe dazu richtungsweisend die Initiativstellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „Einer Politik für das Bergland“, ABl. 1988, Nr. C 175, S. 47ff.

¹¹⁸ Siehe dazu die Vorschläge des Wirtschafts- und Sozialausschusses in der oben erwähnten Initiativstellungnahme (Fn. 117), S. 49f.

¹¹⁹ KOM (85) 310 endg.

¹²⁰ Richtlinie des Rates vom 26. Juli 1971 (71/305/EWG) über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, ABl. 1971, Nr. L 185, S. 4 idgF sowie Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1976 (77/62/EWG) über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, ABl. 1977, Nr. L 13, S. 1, geändert durch Richtlinie des Rates vom 22. März 1988 (88/295/EWG), ABl. 1988, Nr. L 127, S. 1.

¹²¹ Zu den „öffentlichen Auftraggebern“ zählen neben dem Staat auch die Gebietskörperschaften sowie die Einrichtungen des öffentlichen Rechts. Siehe dazu die Aufzählung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts und gleichwertige Einrichtungen in Anhang I des ABl. 1988, Nr. L 127, S. 9, die die Vergaberichtlinien zu beachten haben. Damit besteht kein Zweifel, daß im Falle einer EG-Mitgliedschaft auch die Bundesländer an die EG-Vergaberichtlinien gebunden wären. Das GATT-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (BGBl. 1981, Nr. 452) betrifft hingegen nur Bundesdienststellen. Siehe dazu Aicher J., Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, in: Korinek/Rill (Hrsg.), Zur Reform des Vergaberechts, 1985, S. 226f., S. 247ff.

¹²² Der neue Richtlinienvorschlag der Kommission (KOM [88] 354) sieht einen Schwellenwert von 5.000.000 ECU vor.

Fernmeldewesen) in die gemeinschaftsrechtliche Regelung miteinbeziehen wollen. Besondere Brisanz beinhaltet der Richtlinienvorschlag der Kommission zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsregeln im Rahmen der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge¹²³. Der Grund hierfür liegt in den darin vorgesehenen weitgehenden Informations-, Überwachungs- und Interventionsbefugnissen der EG-Kommission sowie in der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, wirksame außergerichtliche oder gerichtliche Einspruchsmöglichkeiten zu schaffen. Danach muß die rechtliche Möglichkeit bestehen, unter Verletzung der Gemeinschaftsregelungen getroffene Beschlüsse der öffentlichen Auftraggeber (etwa bei Nichtveröffentlichung der Ausschreibung im Amtsblatt) auszusetzen bzw. aufzuheben sowie Schadenersatzforderungen anzustellen¹²⁴. Art. 4 dieses Richtlinienvorschlages räumt darüber hinaus der Kommission in dringenden Fällen die Befugnis ein, Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge für höchstens drei Monate auszusetzen. Die Annahme dieser Richtlinie durch den Rat dürfte sich allerdings noch verzögern, da dagegen bereits massive Bedenken vorgebracht wurden¹²⁵.

Das öffentliche Beschaffungswesen der Länder, das sich in den einzelnen Bundesländern auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen stützt¹²⁶, müßte im Fall einer österreichischen EG-Mitgliedschaft gemeinschaftsrechtskonform ausgestaltet werden¹²⁷. Dies ergibt sich aus dem Umstand, daß die einschlägigen EG-Vergaberichtlinien nicht nur die Auftragsvergabe durch zentrale Beschaffungsstellen erfassen sondern auch jene durch Gebietskörperschaften und sonstige öffentliche Einrichtungen¹²⁸. Anpassungen wären dabei sowohl in formeller also auch in inhaltlicher Hinsicht notwendig.

So dürften etwa die Länder im Falle eines EG-Beitritts um eine hoheitliche Regelung des Vergabewesens kaum herumkommen. Dies ergibt sich insbesondere aus der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung, die betreffenden EG-Richtlinien in verbindliches innerstaatliches Recht umzusetzen, bloße EG-konforme Verwaltungspraktiken sind hierfür nicht ausreichend¹²⁹. Aber auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten – im Fall der Annahme des einschlägigen Richtlinienvorschlages der Kommission über die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Vergabe öffentlicher Aufträge¹³⁰ – übergangenen Bietern wirksame und rasch einsetzbare außergerichtliche oder gerichtliche Rechtsbe-

¹²³ Kom (87) 234 endg., ABl. 1987, Nr. C 230, S. 6f., geändert durch den Richtlinienvorschlag der Kommission vom 8. Dezember 1988, KOM (88) 733 endg.

¹²⁴ Art. 2 des Richtlinienvorschlages vom 8. Dezember 1988, KOM (88) 733 endg.

¹²⁵ Zur Kritik an diesem Richtlinienvorschlag siehe Schneider, M., Einwirkungen der EG-Kommission auf die Zuständigkeiten der Länder, in: Magiera, S./Merten, D. (Hrsg.), (Fn. 3), S. 236f. Die geäußerte Kritik hat insoferne Wirkung gezeitigt, als der von der Kommission am 8. Dezember 1988 (siehe Fn. 123) vorgelegte Änderungsvorschlag gewisse Punkte entschärft hat.

¹²⁶ Siehe dazu Langer, E., Die vergaberechtlichen Regelungen auf Landesebene, in: Information Nr. 40 BWK, 1983. Aicher, J., (Fn. 121), S. 211f.

¹²⁷ Die zur Zeit in Gang befindliche Reformdiskussion betreffend das öffentliche Beschaffungswesen in Österreich orientiert sich im übrigen bereits an den einschlägigen EG-Richtlinien. Zu den Reformbemühungen insgesamt siehe Korinek/Rill (Hrsg.), (Fn. 121).

¹²⁸ Siehe dazu Fn. 121.

¹²⁹ Siehe dazu Schweitzer, M., Rechtsetzung durch die Europäischen Gemeinschaften und Kompetenzverlust in den Mitgliedstaaten, in: Kremer, H. A. (Hrsg.), (Fn. 13), S. 25.

¹³⁰ Siehe Fn. 123.

helfe zur Verfügung zu stellen, die eine Aussetzung rechtswidriger Vergabeverfahren bzw. die Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse ermöglichen und Schadenersatzansprüche gewähren, legt einen derartigen Schluß nahe. Selbst die verschiedentlich bereits vorgesehene¹³¹ bzw. diskutierte Einrichtung einer Vergabekontrollkommission¹³² würde diesem Anspruch unter anderem deshalb nicht gerecht, weil übergangenen Bietern auch in diesem Fall kein subjektives Recht weder auf Einhaltung der Verfahrensvorschriften noch auf Aussetzung von rechtswidrigen Verfahren bzw. Nichtigerklärung rechtswidriger Vergabeentschlüsse eingeräumt wird¹³³. Hinsichtlich der Höhe des bei Verletzung vergaberechtlicher Bestimmungen zu leistenden Schadenersatzes, könnte der bereits vorgesehene bzw. diskutierte zivilrechtliche Anspruch auf Ersatz der Kosten der Angebotsstellung vielleicht ausreichend sein¹³⁴.

Abgesehen von diesem grundlegenden Eingriff in die rechtliche Struktur des Vergabewesens wären auch eine Reihe technischer Anpassungsmaßnahmen etwa im Hinblick auf die einzuhaltenden Fristen, die Pflicht zur Vorabinformation bzw. Veröffentlichung der Zuschlagserteilung usw. erforderlich.

In inhaltlicher Hinsicht wären Regelungen, die eine Bevorzugung ortsansässiger Bieter trotz bis zu 5 Prozent höherer Angebotspreise vorsehen¹³⁵, kaum mehr aufrecht zu erhalten¹³⁶. Gleiches gilt für die Begrenzung von Ausschreibungen auf bestimmte, räumlich abgegrenzte, strukturschwache Regionen¹³⁷. Damit müßten die Länder aber auf ein weiteres Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung verzichten¹³⁸, könnten allerdings durch günstigere Angebote eine Entlastung ihrer Haushalte erreichen.

2.6 Auswirkungen auf die Sozialhilfegesetzgebung der Länder

Art. 4 Abs. 4 der VO Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu – und abwandern¹³⁹ nimmt die Sozialhilfe ausdrücklich vom Geltungsbereich dieser Verordnung aus¹⁴⁰. Daraus könnte der Schluß gezogen werden, daß die

¹³¹ Vgl. etwa § 30 der Salzburger Landes-Vergabeordnung, der eine Vergabe-Kontrollkommission vorsieht.

¹³² Siehe dazu die Regierungsvorlage zu einem Bundesgesetz über die Vergabe von Leistungen, 996 BlgStenProtNR., XV. GP, § 27ff. und Entwurf einer Vereinbarung gem. Art. 15 a B-VG über die gesetzliche Regelung des Vergabewesens, Art. 11, in: Langer, E., (Fn. 126), S. 117.

¹³³ Siehe dazu Korinek, K., Das Konzept der Regierungsvorlage zu einem Vergabegesetz und seine rechtsstaatliche sowie bundesstaatliche Bedeutung, in: Korinek/Rill (Hrsg.), (Fn. 121), S. 12. Zum mangelnden Rechtsschutz der Bieter siehe auch Wimmer, N./Arnold, K., Wirtschaftsverwaltungsrecht in Österreich, 1987, S. 59.

¹³⁴ Während Art. 1 (3) des Kommissionsvorschlages von 1987 noch Schadenersatz für Gewinnausfall oder den Verlust einer Chance vorsah, spricht Art. 2 (1)c) des Kommissionsvorschlages vom November 1988 lediglich undifferenziert von Schadenersatz.

¹³⁵ Siehe dazu Wimmer, N./Arnold, K., (Fn. 133), S. 58, Fn. 141 und die Beispiele bei Langer, E., (Fn. 126), S. 9, 20, 28, 38 usw.

¹³⁶ Siehe dazu Art. 16 der RL 88/295/EWG.

¹³⁷ Siehe dazu Beispiele bei Schmidjell u. a., (Fn. 83), S. 85 und Langer, E., (Fn. 126), S. 38.

¹³⁸ Zur öffentlichen Auftragsvergabe als Instrument der Regionalpolitik siehe Schmidjell u. a., (Fn. 83), S. 85.

¹³⁹ ABl. 1971, Nr. L 149, S. 2.

¹⁴⁰ Siehe dazu Randelzhofer, A., Art. 51 Rz. 12ff, in: Grabitz, E., (Fn. 49).

Erbringung von Sozialhilfeleistungen¹⁴¹ an EG-Ausländer weiterhin im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten liegt. Eine derartige Schlußfolgerung ist aber schon deshalb nicht zulässig, weil der EuGH in einer Reihe von Fällen gewisse Sozialhilfeleistungen nicht von vornherein vom Anwendungsbereich der VO Nr. 1408/71 ausgeschlossen hat¹⁴². Hinzu kommt, daß Sozialhilfeleistungen, die nicht in den Anwendungsbereich der obzitierten VO fallen, als „soziale Vergünstigungen“ im Sinne des Art. 7 Abs. 1 und 2 der VO 1612/68 qualifiziert werden können¹⁴³ und daher unterschiedslos in- und ausländischen Arbeitnehmern sowie deren Familienangehörigen zu gewähren sind. Der Gerichtshof stellt dabei insbesondere darauf ab, „ob die soziale Vergünstigung – unabhängig davon, ob sie an ein Arbeitsverhältnis anknüpft oder nicht – den inländischen Arbeitnehmern hauptsächlich wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnortes im Inland gewährt wird und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, deshalb als geeignet erscheint, die Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern“¹⁴⁴. Im Hinblick auf diese EG-Regelungen bzw. die Spruchpraxis des EuGH bedürften die Sozialhilfegesetze¹⁴⁵ jener Bundesländer gewisser Modifikationen, die im Gegensatz zur Mehrzahl der Sozialhilfegesetze der Bundesländer die Sozialhilfeleistung nicht vom Aufenthalt im Bundesland abhängig machen, sondern gewisse Sozialhilfeleistungen an die österreichische Staatsbürgerschaft knüpfen. Es handelt sich dabei um die Sozialhilfegesetze der Bundesländer Kärnten, Niederösterreich und Vorarlberg¹⁴⁶, die Fremde, sofern sie nicht aufgrund von Staatsverträgen, tatsächlicher reziproker Übung oder aufgrund ihrer Flüchtlingseigenschaft Inländern gleichgestellt sind, vom Bezug gewisser Sozialhilfeleistungen ausschließen¹⁴⁷ bzw. vom Nachweis der besonderen sozialen Härte abhängig machen¹⁴⁸. Änderungen

¹⁴¹ Diese unterscheiden sich von Leistungen im Rahmen des Systems der sozialen Sicherheit dadurch, daß sie einem beitragsfreien, steuerfinanzierten System unterliegen und ihre Gewährung allein von Bedürftigkeit abhängt. Zur Abgrenzung des Begriffs Sozialhilfe von Leistungen der sozialen Sicherheit siehe Magiera, S., Die Europäische Gemeinschaft auf dem Wege zu einem Europa der Bürger, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1987, S. 224f. mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des EuGH.

¹⁴² Die Auslegung des EuGH geht dahin, daß eine aus Steuermitteln finanzierte und von einem nationalen Solidaritätsfonds gezahlte Zulage, die den Beziehern von Alters-, Hinterbliebenen- und Berufsunfähigkeitsrenten gewährt wird, um ihnen ein Mindesteinkommen zu sichern, dann nicht vom sachlichen Geltungsbereich dieser VO ausgeschlossen ist, wenn die Begünstigten einen gesetzlich geschützten Anspruch auf diese Zulage haben. Siehe dazu im Detail Sieveking, K., Die sozialrechtliche Stellung der EG-Ausländer, in: Zuleeg, M., Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa, 1987, S. 110ff. Siehe dazu auch die jüngst ergangene Entscheidung des EuGH, Rs. 147/87 (Saada Zaoui/Caisse régionale d'assurance maladie de l'île de France) v. 17. Dezember 1987, noch nicht veröffentlicht.

¹⁴³ Siehe dazu die Beispiele aus der Rechtsprechung des EuGH bei Sieveking, K., (Fn. 142), S. 112.

¹⁴⁴ So Zuleeg, S., Zur Einwirkung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 10/1987, S. 342ff., S. 345.

¹⁴⁵ Die Kompetenz der Länder zur Sozialhilfegesetzgebung beruht auf Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 B-VG (Grundsatzgesetzgebung Bund, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Länder).

¹⁴⁶ Kärnten LGBl. 1981/30; Niederösterreich LGBl. 9200-0; Vorarlberg, LGBl. 1971/26.

¹⁴⁷ Gem. § 7 Abs. 3 des niederösterreichischen Sozialhilfegesetzes bzw. § 3 Abs. 5 des Vorarlberger Sozialhilfegesetzes haben hilfsbedürftige Fremde zwar Anspruch auf ausreichenden Lebensunterhalt, nicht aber auf sämtliche Leistungen, die unter die Kategorie „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ fallen.

¹⁴⁸ So etwa § 13 Abs. 4 des niederösterreichischen Sozialhilfegesetzes sowie § 3 Abs. 2 des Kärntner Sozialhilfegesetzes.

wären auch dort erforderlich, wo wie in § 39 des Tiroler Behinderten- und Pflegebeihilfengesetzes¹⁴⁹, in § 3 des Tiroler Blindenbeihilfengesetzes¹⁵⁰ oder § 2 des Vorarlberger Behindertengesetzes¹⁵¹, die Inanspruchnahme der Leistungen an die österreichische Staatsbürgerschaft geknüpft ist, bzw. die Gewährung der Unterstützung an Ausländer einer zusätzlichen Rechtfertigung im Einzelfall bedarf¹⁵².

Neben diesen notwendigen inhaltlichen Anpassungen der Sozialhilfegesetze einzelner Länder ist im Falle einer EG-Mitgliedschaft wohl auch mit einer stärkeren finanziellen Belastung der Sozialhaushaltsbudgets der Länder zu rechnen. Der Grund hierfür liegt darin, daß § 3 (2) Zif. 7 Fremdenpolizeigesetz¹⁵³, der bisher eine extensive Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch Ausländer verhinderte¹⁵⁴, den einschlägigen EG-Verordnungen betreffend das Aufenthaltsrecht anzupassen wäre¹⁵⁵.

2.7 Sonstige von einem EG-Beitritt betroffene Wirkungsbereiche der Bundesländer

Das Weißbuch der EG-Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes¹⁵⁶ zählt die Harmonisierung des *Bauwesens* zu einer ihrer wesentlichen zukünftigen Aufgaben. In diesem Sinne hat der EG-Ministerrat am 21. Dezember 1988 die Bauproduktrichtlinie beschlossen¹⁵⁷. Diese Richtlinie ist als Rahmenrichtlinie konzipiert, und soll den europaweiten Handel mit zugelassenen Bauprodukten¹⁵⁸ gewährleisten. Die Richtlinie befaßt sich im wesentlichen mit den Anforderungen für Bauprodukte sowie Verfahren zur Baustoffzulassung¹⁵⁹. Daraus ergibt sich, daß die in den Landesbauordnungen¹⁶⁰ enthaltenen Bestimmungen über die Verwendung von Baustoffen im Zuge einer österreichischen EG-Mitgliedschaft einer Anpassung bzw. Abänderung bedürften¹⁶¹. Von der Harmonisierung technischer Normen im Bereich des Bauwesens wären auch die Aufzugs-, Garagen-, Ölfeuerungs- und Gasgesetze der Länder betroffen.

Im Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit bzw. der Dienstleistungsfreiheit wären im Falle eines EG-Beitritts nicht nur Anpassungen im Bereich der Ausländergrundver-

¹⁴⁹ LGBl. Nr. 5/1967 idF. LGBl. Nr. 64/1976.

¹⁵⁰ LGBl. Nr. 44/1965 idF. LGBl. Nr. 30/1979.

¹⁵¹ LGBl. Nr. 25/1964 idF. LGBl. Nr. 1/1973.

¹⁵² Zur in diesem Punkt ähnlichen Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland siehe Zuleeg, S., (Fn. 144), S. 346.

¹⁵³ BGBl. Nr. 575/1987.

¹⁵⁴ Ein Aufenthaltsverbot kann nach dieser Bestimmung verhängt werden, wenn ein Fremder den Besitz der Mittel zu seinem Unterhalt nicht nachweisen kann. Zum Verhältnis Sozialhilfe – Fremdenpolizeigesetz siehe Lebitsch, G., Zur Rechtsstellung der Ausländer nach österreichischem Recht, in: Frowein, J. A./Stein, T. (Hrsg.), Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 94, 1987, S. 1108.

¹⁵⁵ Siehe dazu im Detail Zuleeg, S., (Fn. 144), S. 344.

¹⁵⁶ KOM (85) 310 endg.

¹⁵⁷ Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Bauprodukte, ABl. 1989, Nr. L 40, S. 12ff.

¹⁵⁸ Unter die Richtlinie fallen Bauprodukte, die dazu bestimmt sind, in Bauwerken des Hoch- und Tiefbaus eingebaut zu werden, aber auch komplette Konstruktionen und Bauwerke wie Fertigteilhäuser, Silos usw.

¹⁵⁹ Siehe dazu im Detail Ehm, H., Auf dem Wege zum europäischen Binnenmarkt im Bauwesen, in: Bundesbaublatt, 9/1988, S. 502ff.

¹⁶⁰ Siehe dazu die Übersicht bei Walter/Mayer (Fn. 17), S. 769ff.

¹⁶¹ Bereits jetzt besteht allerdings eine EFTA-Arbeitsgruppe „EG-Direktive Bauprodukte“, die sich mit einer Harmonisierung des Bauwesens im Lichte des EG-Richtlinienentwurfes beschäftigt.

kehrsgesetzgebung, sondern auch Änderungen der Landesgesetzgebung im Bereich der *gewerbeähnlichen Tätigkeiten* erforderlich¹⁶². Jene Bestimmungen des Ländergewerberechts (Schischul-, Berg- und Schiführer-, Sportlehrer-, Theater- und Tanzschulgesetze), die die Ausübung dieser selbständigen Erwerbstätigkeiten an die österreichische Staatsbürgerschaft knüpfen¹⁶³, müßten aufgehoben werden¹⁶⁴. Was den Nachweis der beruflichen Qualifikation anlangt – für die genannten beruflichen Tätigkeiten bestehen keine Anerkennungsrichtlinien – hat der EuGH klar zu erkennen gegeben, daß die Mitgliedstaaten in solchen Fällen zu einer sogenannten Äquivalenzprüfung verpflichtet sind¹⁶⁵. Bedarfsprüfungen könnten, sofern sie keine Diskriminierung ausländischer Staatsbürger enthalten, allerdings aufrechterhalten werden¹⁶⁶.

Als weitere integrationsrelevante Rechtsmaterie der Länder könnte sich die Jagdgesetzgebung erweisen. Hier dürfte insbesondere die Richtlinie des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten¹⁶⁷ gewisse Anpassungen betreffend die Jagd etwa auf Eichelhäher, Elstern und Rabenkrähen erforderlich machen¹⁶⁸.

Im Bereich der Landwirtschaft bedürfte es einer Harmonisierung der Saatgut-Tierzucht- sowie Tierschutzgesetze sowie allenfalls gewisser Anpassungen im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens.

3. Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer am EG-Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß

Wie anhand obiger ausgewählter Beispiele nachgewiesen wurde, sind von einem EG-Beitritt teilweise erhebliche Einwirkungen auf Länderkompetenzen zu erwarten. Um für den Fall einer österreichischen EG-Mitgliedschaft ein Abdriften des österreichischen Bundesstaates in Richtung „dezentraler Einheitsstaat“¹⁶⁹ zu vermeiden, sollten institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, um den Bundesländern sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene effiziente Mitsprachemöglichkeiten in ihren Kompetenzbereich betreffenden EG-Fragen einzuräumen. Daß es sich dabei nicht um unbegründete Wunschvorstellungen der Bundesländer handelt, beweist die kürzlich vom Europäischen

¹⁶² Siehe dazu Morscher, S., Die Gewerbekompetenz des Bundes, 1987, S. 83ff. Walter/Mayer, (Fn. 17), S. 720ff.

¹⁶³ Siehe dazu Walter/Mayer, (Fn. 17), S. 726, 728.

¹⁶⁴ Siehe dazu die Verurteilung Italiens durch den EuGH wegen Verstoß gegen die Art. 48, 52 und 59 EWGV, Rs. 168/85, Slg. 1986, S. 2945ff. Italien hatte die Gleichstellung von Staatsangehörigen der anderen EG-Mitgliedstaaten mit italienischen Staatsangehörigen hinsichtlich des Zuganges zu verschiedenen beruflichen Tätigkeiten im Bereich des Tourismus (u. a. Schwimm- und Schilehrer sowie Bergführer) von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig gemacht. Vgl. dazu auch die Verurteilung Griechenlands durch den EuGH, wegen des für EG-Ausländer bestehenden Verbotes in Griechenland Musik- und Tanzschulen zu gründen, Urteil des EuGH vom 15. März 1988 in der Rs. 147/86 (Kommission/Republik Griechenland), noch nicht veröffentlicht.

¹⁶⁵ Siehe dazu das Urteil des EuGH vom 15. Oktober 1987 in der Rs. 222/86 (Heynsel), noch nicht veröffentlicht. Vgl. auch Kupka, P., Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr in der gewerblichen Wirtschaft. Österreich und die EWG, in: Zeitschrift für Verwaltung, 5/1988, S. 491.

¹⁶⁶ Kupka, P., (Fn. 165), S. 491.

¹⁶⁷ ABl. 1979, Nr. L 103, S. 1, ABl. 1985, Nr. L 233, S. 33.

¹⁶⁸ Zu den Einwirkungen auf die Jagdgesetzgebung der deutschen Länder siehe Meyer-Ravenstein, „Bejagung“ der Rabenvögel – Ausnahme-Verordnung in Niedersachsen, in: Agrarrecht 12/1987, S. 342ff.

¹⁶⁹ Kicker, R., Föderalismus in der österreichischen Außenpolitik, Initiativen der Bundesländer, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2/1988, S. 133.

Parlament verabschiedete „*Gemeinschaftscharta der Regionalisierung*“^{169a}, in der die EG-Mitgliedstaaten nachdrücklich dazu aufgefordert werden, über institutionelle Vorkehrungen, die Mitwirkung der Regionen am europäischen Integrationsprozeß sicherzustellen. Trotz der teilweise unterschiedlichen Verfassungsrechtslage, insbesondere was die Stellung des Bundesrates anlangt¹⁷⁰, erscheint im Hinblick auf allfällige Mitwirkungsmöglichkeiten eine Orientierung an den Erfahrungen der deutschen Bundesländer zweckmäßig¹⁷¹. Abgesehen von Mitgestaltungsrechten der Länder in EG-Fragen bei bestehender Mitgliedschaft, wäre es für die Länder außerordentlich wichtig, daß ihnen bereits bei den dem Beitritt vorausgehenden Verhandlungen mehr als nur das verfassungsrechtlich unabdingbare Stellungnahmerecht nach Art. 10 Abs. 3 B-VG zugestanden wird¹⁷². Ob sich der Hinweis auf das Zustimmungsgesetz des Bundesrates gem. Art. 44 Abs. 2 B-VG bei einem allfälligen EG-Beitritt als Druckmittel verwenden läßt, um diesbezüglichen Forderungen Nachdruck zu verleihen, erscheint allerdings eher fraglich.

3.1 Teilnahme der Länder an den innerstaatlichen Beratungen und Entscheidungen in sie betreffenden EG-Angelegenheiten

Da das Gemeinschaftsrecht eine direkte institutionelle Mitbeteiligungsmöglichkeit territorialer Gebietskörperschaften, wie der österreichischen Bundesländer, am EG-Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß, von gewissen positiven Ansätzen abgesehen¹⁷³, nicht kennt, müssen sich deren Bemühungen auf die Beeinflussung der Haltung der österreichischen Vertreter in den Entscheidungsgremien der EG konzentrieren.

In Anlehnung an das im Zusammenhang mit der Ratifikation der EEA für die deutschen Länder gefundene Mitbestimmungsmodell¹⁷⁴, wäre auch in Österreich eine Regelung denkbar, die den Bundesländern gegenüber der Bundesregierung in sie betreffenden EG-Fragen folgende Rechte einräumt¹⁷⁵:

^{169a} „Entschließung zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur Rolle der Regionen, Anlage: Gemeinschaftscharta der Regionalisierung, ABl. 1988, Nr. C 326, S. 296ff. Begründet werden diese Mitwirkungsrechte der Regionen mit dem Hinweis darauf, „daß der Gesamtkomplex der gemeinsamen Politik der Europäischen Gemeinschaft nicht als ‚auswärtige Beziehungen‘ im Sinne des klassischen Völkerrechts eingestuft werden können“.

¹⁷⁰ Zum Unterschied zwischen österreichischem und deutschem Bundesrat siehe Esterbauer, F., Stellung und Reform des Bundesrates in der Bundesrepublik und in Österreich, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1980, S. 225ff.

¹⁷¹ Siehe dazu statt vieler Meinecke, S., Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988. Magiera, S./Merten, D., (Fn. 3). Hrbek, R., Die Beteiligung der deutschen Länder an den innerstaatlichen Beratungen und Entscheidungen in EG-Angelegenheiten, 1988.

¹⁷² Anknüpfend an die bisherige auf Art. 10 Abs. 3 B-VG gestützte Praxis (siehe dazu Bartscher, W., [Fn. 9], S. 166ff.) wäre den Ländern auch die Mitwirkung an den Beitrittsverhandlungen zu ermöglichen, um auf diese Weise wichtigen Länderanliegen Rechnung tragen zu können. Der Bund hat mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe EG-Föderalismus seine grundsätzliche diesbezügliche Bereitschaft schon zu erkennen gegeben.

¹⁷³ Vgl. dazu etwa die Schaffung eines Beirates für regionale und lokale Gebietskörperschaften. ABl. 1988, Nr. L 274, S. 23ff. Zu dieser Einrichtung siehe Siedentopf, H., Europäische Gemeinschaft und kommunale Beteiligung, in: Die öffentliche Verwaltung, 23/1988, S. 981ff.

¹⁷⁴ Siehe dazu anstelle vieler Haas, E., Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben, in: Die Öffentliche Verwaltung, 15/1988, S. 613ff.

¹⁷⁵ Sofern solche Regelungen eine Bindung der Bundesregierung an die Stellungnahme der Länder vorsähen, bedürften sie im Hinblick auf Art. 10 Abs. 1, Zif. 2 B-VG (Außenvertretungskompetenz des Bundes) einer Verankerung im Verfassungsrang.

- Anspruch auf frühestmögliche Unterrichtung durch die Bundesregierung über alle Vorhaben im Rahmen der EG, die für die Länder von Interesse sind;
- Stellungnahmerecht der Länder gegenüber der Bundesregierung in EG-Angelegenheiten, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen oder deren wesentlichen Interessen berühren, *vor* der Beschlußfassung im EG-Ministerrat;
- je nach dem Ausmaß der Ingerenz der anstehenden EG-Rechtsetzungsakte auf Länderkompetenzen, sind unterschiedliche Grade der Bindung des österreichischen Vertreters im EG-Ministerrat an Länderstellungnahmen denkbar¹⁷⁶;
- Aufnahme von Ländervertretern in die österreichische Delegation in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates¹⁷⁷ in Bereichen, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder oder deren wesentlichen Interessen berühren¹⁷⁸.

Von zentraler Bedeutung für die effiziente Wahrnehmung dieser Mitwirkungsinstrumente in EG-Angelegenheiten wird aber die Entscheidung darüber sein, welche Institution als Sachwalter der Länderinteressen gegenüber der Bundesregierung auftreten und dem Länderstandpunkt – zumindest auf nationaler Ebene – zum Durchbruch verhelfen soll.

In der bisherigen Diskussion wurden für diese Aufgabe insbesondere zwei Institutionen genannt. Offensichtlich inspiriert vom deutschen Modell, in dem der Bundesrat die zentrale Rolle bei der Vertretung der Länderinteressen in EG-Fragen wahrnimmt, soll nach einer Meinung auch in Österreich der Bundesrat bzw. eine eigene „EG-Kammer“ des Bundesrates mit dieser Aufgabe betraut werden¹⁷⁹. Demgegenüber favorisiert etwa Öhlinger eine Lösung, die der Länderexekutive in Form der Landeshauptmännerkonferenz diese Funktion zuweist¹⁸⁰.

Tatsächlich sprechen verschiedene Gründe gegen eine Übertragung des deutschen Bundesratsmodells auf die österreichischen Verhältnisse. Gegen eine Bundesratslösung spricht insbesondere der Umstand, daß sich dieses Organ im Gegensatz zum deutschen Bundesrat nicht aus weisungsgebundenen Vertretern der Landesregierungen zusammensetzt. Gerade

¹⁷⁶ Gem. Art. 2 (3) des deutschen Zustimmungsgesetzes zur EEA darf die Bundesregierung von Stellungnahmen des Bundesrates in Bereichen, die ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen, nur aus unabwiesbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Eine ähnliche Lösung wäre auch für Österreich denkbar. Zur gemeinschaftsrechtlichen Problematik dieser Regelung siehe Ress, G., Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, in: Europäische Grundrechte – Zeitschrift, 19/1986, S. 552.

¹⁷⁷ Zur Struktur und Aufgabe dieser überaus zahlreichen Ausschüsse – der EG-Haushaltsplan für 1988 weist allein für den Bereich der Kommission 243 Ständige Ausschüsse aus – siehe Hilf, M., Die Organisationsstruktur der EG, 1980.

¹⁷⁸ Damit hätten die Länder die Möglichkeit in einem „legislativen Frühstadium“ in zugegebenermaßen beschränktem Umfang auf den EG-Willensbildungsprozeß einzuwirken. Denkbar wäre etwa die Aufnahme eines Ländervertreters in den Ausschuß für Regionalpolitik, Ausschuß für Fremdenverkehr, Tierzuchtausschuß, Ausschuß für Baurecht u. a. m. Zu der von den deutschen Ländern gehandhabten Praxis siehe Schmidt-Meinecke, S., Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 39ff., S. 106ff.

¹⁷⁹ Siehe dazu den Bericht der Untergruppe „Außenpolitik und Bundesverfassung“ in: Marboe, P., (Hrsg.), Österreich und Europa. Bericht der Europa-Kommission der ÖVP, 1988, S. 29: „Analog deutschem Muster ist für das Vertretungsorgan der Länder ein besonderes Zustimmungsverfahren vorzusehen: Entscheidungsvorhaben der EG, welche die Bundesländer berühren, sollen vor Zustimmung des Bundesorgans im EG-Organ einem besonderen Ausschuß des Bundesrates („EG-Kammer“) zur vorherigen Zustimmung vorgelegt werden, in einem Eilverfahren“.

¹⁸⁰ Öhlinger, T. (Fn. 2), S. 82f.

dieses Weisungsrecht ermöglicht aber den Regierungen der deutschen Bundesländer eine direkte Einflußnahme auf die Haltung des Bundesrates in länderbetreffenden EG-Angelegenheiten. Abgesehen von dieser mangelnden direkten Einflußnahmemöglichkeit ist zu bedenken, daß die effektive Wahrnehmung eines allfälligen Stellungnahmerechts eines gut funktionierenden technischen Apparates¹⁸¹ bedarf und daß im Hinblick auf die Komplexität von EG-Rechtssetzungsakten hohe Sachkenntnisse erforderlich sind. Hinzu kommt, daß es verfassungsrechtlich nicht unbedingt schlüssig ist, ein Bundesorgan wie den Bundesrat für den Kompetenzverlust der Länder zu entschädigen. Insgesamt erscheint daher die Länderexekutive in Form der Landeshauptmännerkonferenz oder ein von dieser delegiertes Gremium¹⁸² besser in der Lage zu sein, die vielfältigen mit einem derartigen Stellungnahmerecht verbunden Aufgaben zu bewältigen. Im Falle der Betrauung eines Organs der Länderexekutive mit der Wahrnehmung der Länderinteressen gegenüber dem Bund in EG-Fragen, erschiene es aus demokratiepolitischen Gründen allerdings angebracht, auch Überlegungen dahingehend anzustellen, wie die Landesparlamente, die ja die eigentlichen von der EG-Rechtssetzung betroffenen Institutionen sind, in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden könnten¹⁸³.

Wesentlich für die effiziente Wahrnehmung eines allfälligen Stellungnahmerechts etwa der Landeshauptmännerkonferenz wird schließlich sein, ob hierfür, wie bisher in dieser Institution üblich, das Einstimmigkeitsprinzip weiterhin gelten soll, oder ob man sich zur Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen durchringen wird können¹⁸⁴.

3.2 *Einflußnahmemöglichkeiten der österreichischen Bundesländer auf europäischer Ebene*

Die Wahrnehmung direkter Einflußnahmemöglichkeiten der österreichischen Bundesländer auf der „Brüsseler Bühne“, die aufgrund der institutionellen Struktur der Gemeinschaft relativ beschränkt sind, bedürfte teilweise der Zustimmung des Bundes, läge teilweise aber auch im eigenen Ermessen der Länder. Zur ersten Kategorie zählt einmal die bereits erwähnte Aufnahme von Ländervertretern in die nationale österreichische Delegation bei den Beratungsgremien der Kommission und des Rates¹⁸⁵. Ebenfalls von einer Zustimmung des Bundes abhängig wäre die Bestellung eines dem deutschen Beispiel

¹⁸¹ Der deutsche Bundesrat rechnet mit bis zu 96 EG-Dokumenteneingängen pro Tag. Siehe dazu im Detail Risse, H., Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften im Bundesrat – Zur Ergänzung der Bundesratsgeschäftsordnung, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1988, S. 2780f.

¹⁸² Eine wichtige Koordinationsfunktion könnte dabei der Verbindungsstelle der Bundesländer zukommen.

¹⁸³ Mit dem Hinweis auf die zunehmende Entmachtung im Zuge des europäischen Integrationsprozesses verlangen nun auch die deutschen Landesparlamente ihren Anteil am staatlichen Kompensationsmodell. Siehe dazu im Detail Haas, E., Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben, in: Die Öffentliche Verwaltung 1988, S. 620 und die dort zitierte Entschließung der Landtagspräsidenten vom 4. November 1986 „Zur Beteiligung der Landesparlamente in Angelegenheiten der EG“.

¹⁸⁴ Das deutsche Länderbeteiligungsverfahren, das dem jetzigen Bundesratsverfahren vorangegangen ist, ist insbesondere am Zwang zur Einstimmigkeit bei der Verabschiedung von Stellungnahmen gescheitert.

¹⁸⁵ In diesem Zusammenhang könnte seitens der Länder auf eine Verwirklichung des Punktes 14 b des Forderungskataloges (Hinzuziehung von Ländervertretern in zwischenstaatliche Einrichtungen, deren Aufgabenbereich Interessen der Länder berühren) der österreichischen Bundesländer vom 2. Juli 1985 gedrängt werden. Siehe dazu Bartscher, W., (Fn. 9), S. 164ff.

nachempfundenen „Länderbeobachters“¹⁸⁶. Dabei handelt es sich um einen Ländervertreter, der als Mitglied der deutschen Delegation Zugang zu den (nicht vertraulichen) Sitzungen des Ministerrates hat sowie an den Zusammenkünften des Ausschusses der Ständigen Vertreter und der Arbeitsgruppen des Rates teilnehmen kann. Obwohl er weder ein Recht auf Teilnahme an Abstimmungen noch auf Wortmeldungen hat, kommt dieser Institution des „Länderbeobachters“ insbesondere im Hinblick auf die Aquisition zusätzlicher für die Länder relevanter Hintergrundinformationen eine wichtige Aufgabe zu. Die Schaffung einer derartigen Einrichtung könnte also auch für die österreichischen Bundesländer von Interesse sein. Außerhalb der Ingerenz des Bundes stünden den Ländern im wesentlichen zwei Möglichkeiten offen, in allerdings äußerst beschränkter Weise auf den EG-Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß Einfluß zu nehmen. Dabei handelt es sich um die Entsendung eines Länderververtreters in den *Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften* sowie die Einrichtung von „Länder-büros“ in Brüssel. Aufgabe des am 24. Juni 1988 bei der Kommission eingesetzten „Beirats für lokale und regionale Gebietskörperschaften“¹⁸⁷ ist es, die Kommission, *auf deren Wunsch*, in allen Fragen der regionalen Entwicklung und insbesondere der Ausarbeitung und der Durchführung der Regionalpolitik der Gemeinschaft einschließlich der regionalen Auswirkungen der anderen Politiken der Gemeinschaft zu beraten. Die Bestellung der 42 Mitglieder des Ausschusses, der sich in eine „Länderkammer“ und eine „Gemeindekammer“ gliedert, erfolgt auf Vorschlag der Versammlung der Regionen Europas, des Internationalen Gemeindeverbandes und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas durch die Kommission. Für die österreichischen Bundesländer wäre dieser Beirat – Österreich würde in diesem Gremium wahrscheinlich zwei Vertreter stellen können, von denen einer Ländervertreter und einer Repräsentant der lokalen Gebietskörperschaften sein müßte – eine institutionelle Plattform zur Artikulation ihrer Interessen etwa im Bereich der gemeinschaftsrechtlichen Regionalpolitik. Ob diese Einrichtung tatsächlich ein adäquates und effizientes Forum zur Artikulation der Interessen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten darstellt, werden allerdings erst zukünftige Erfahrungen weisen.

Eine andere Möglichkeit der Länder ihre „Präsenz“ am Sitz der EG-Kommission zu erhöhen, wäre die ebenfalls dem deutschen Vorbild entsprechende Einrichtung von sogenannten „Länderbüros“¹⁸⁸. Aufgabe dieser Verbindungsbüros der deutschen Länder ist neben der Informationsbeschaffung und -vermittlung für Behörden und heimische Unternehmen, die wirtschaftliche und kulturelle Darstellung der Länder. Ein Konflikt mit Art. 10 Abs. 1 Zif. 2 B-VG¹⁸⁹ wäre im Falle der Einrichtung solcher Verbindungsstellen durch die

¹⁸⁶ Siehe dazu Stöger, F., Aufgaben und Tätigkeiten des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, in: Magiera/Merten (Hrsg.), (Fn. 3), S. 101ff.

¹⁸⁷ Siehe Fn. 173.

¹⁸⁸ Siehe dazu Strohmeier, O., Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die Deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel, in: Die Öffentliche Verwaltung, 15/1988, S. 635ff.

¹⁸⁹ Äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland sind Bundessache.

österreichischen Bundesländer wohl nicht zu erwarten, da es sich dabei nicht um hoheitliche Außenvertretung der Länder handelt und die oben genannten Aktivitäten durchaus im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gem. Art. 17 B-VG zu bewältigen wären¹⁹⁰.

4. Schlußbemerkungen

Mit der verstärkten Einbindung Österreichs in den Prozeß der europäischen Integration, sei es nun in Form eines Vollbeitritts zu den EG, Assoziation mit den EG oder durch Dynamisierung des Verhältnisses EG-EFTA bzw. der Freihandelsabkommen, werden sich auch die österreichischen Bundesländer mit einem fortschreitenden Abbau ihrer eigenverantwortlichen Gestaltungsmacht konfrontiert sehen, der zwangsläufig im Falle eines EG-Beitritts am größten sein wird. Das dynamische Kompetenzverständnis der Gemeinschaft, wie es insbesondere die EG-Kommission aber auch der Europäische Gerichtshof mit seiner vielfach rechtsfortbildenden Rechtsprechung¹⁹¹ an den Tag legen, verbunden mit der Nichtbeachtung des Subsidiaritätsprinzips, lassen zumindest zum jetzigen Zeitpunkt eine Entwicklung der EG hin zu einem nach dem Modell eines Bundesstaates konzipierten Europa fraglich erscheinen.

Es gilt daher, die vom deutschen Staatsrechtler Weber in diesem Zusammenhang beschworene Gefahr der „schleichenden Entföderalisierung des Bundesstaates, in dem neben die Unitarisierungstendenz die Kommunitarisierung getreten ist“¹⁹², durch effiziente institutionelle Vorkehrungen, die den Bundesländern sowohl auf nationaler aber auch auf europäischer Ebene Mitwirkungsmöglichkeiten am EG-Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in ihren Kompetenzbereich betreffenden Fragen einräumen, hintanzuhalten. Daß die EG solchen Bemühungen nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber stehen, zeigen der kürzlich geschaffene Beirat für regionale und lokale Gebietskörperschaften sowie die erwähnte Initiative des Europäischen Parlaments betreffend die Beteiligung der Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaften.

Zwar können solche Partizipationsmöglichkeiten den Verlust von Entscheidungsbefugnissen nur teilweise aufwiegen, aber, wie das Beispiel der deutschen Bundesländer zeigt, negative Entwicklungen doch in Grenzen halten.

¹⁹⁰ Siehe dazu im Detail Pernthaler, P., Die Zuständigkeit der Länder zum Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich, in: Köchler, H. (Hrsg.), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, 1973, S. 31ff.

¹⁹¹ Rasmussen, H., On Law and Policy in the European Court of Justice, 1986.

¹⁹² Weber, A., Die Bundesländer und die Reform der Gemeinschaftsverträge, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1986, S. 806.

Diskussion

Dr. Josef AZIZI, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien

Ich darf zunächst sehr herzlich für die Einladung zu diesem heutigen Seminar und vor allem für dessen Veranstaltung danken. Es scheint mir hoch an der Zeit, daß man sich auf einer so breiten Ebene, gerade auch von Ländersseite her, mit den Problemen einer EG-Annäherung auseinandersetzt, und ich finde es außerordentlich dankenswert und verdienstvoll, daß das Institut für Föderalismusforschung, insbesondere auch Dank der tatkräftigen Unterstützung durch das Land Vorarlberg, eine solche Tagung ermöglicht hat. Zu dem heutigen Vormittag möchte ich zunächst bemerken, daß beide Referate in hervorragender Weise die wesentlichen Probleme im Rahmen der zur Verfügung stehenden kurzen Zeit dargestellt haben und daß auch die Hauptansatzpunkte für mögliche Modelle, für eine Bereinigung – soweit dies überhaupt in Betracht kommt – der anstehenden Fragen aufgezeigt wurden. Es ist nicht meine Aufgabe, hier Präferenzen abzugeben für das eine oder andere Modell. Ich möchte nur ganz kurz ergänzend berichten, was sich auf Bundesebene auf diesem Gebiet bereits getan hat. Es wird Ihnen bekannt sein, daß es eine eigene Arbeitsgruppe „EG/Föderalismus“ gibt, die unter der Leitung von Herrn Bundesminister Dr. Neisser steht und in deren Rahmen ein erster Arbeitsgruppenbericht erstellt wurde. Dieser Arbeitsgruppenbericht behandelt in Form eines Problem- und Maßnahmenkataloges im wesentlichen die großen Probleme, die sich für den österreichischen Föderalismus, für das ganz maßgebliche Grundprinzip des Föderalismus unserer Bundesverfassung, aus einem EG-Beitritt oder auch nur aus einer Teilnahme am EG-Binnenmarkt ergeben würden. Der Bericht dieser Arbeitsgruppe wurde, wie wir heute schon gehört haben, von der Landeshauptmännerkonferenz im November 1988 einstimmig zur Kenntnis genommen. Auf der Basis dieses Beschlusses bzw. der Erklärungen vom 12. Dezember des vergangenen Jahres, auf die heute schon hingewiesen wurde, wird jetzt eine überarbeitete Fassung erstellt, an deren Vorbereitung sich die Länder- und auch Gemeindevertreter im Rahmen einer zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe sehr aktiv beteiligten. Mit 24. Februar endete die Frist für die Übermittlung ergänzender Stellungnahmen seitens aller betroffenen Interessenten. Die Verbindungsstelle der Bundesländer, die in vorbildlicher Weise bestrebt ist, die Länderinteressen zu koordinieren, hat dem Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst am Freitag, also am letzten Tag dieser Frist, eine derartige gemeinsame ergänzende Stellungnahme, einen Vorschlag für eine allfällige Modifikation des Textes überreicht, und wie ich höre, hat auch der Gemeindebund eine derartige Stellungnahme ausgearbeitet; ich werde sie wahrscheinlich nach meiner Rückkehr in Wien vorfinden. Auf dieser Basis werden wir so schnell wie möglich, immer im Kontakt mit den Ländern versteht sich, und auch mit dem Bundesrat, der ja auch beteiligt ist an dieser Arbeitsgruppe „EG/Föderalismus“, bestrebt sein, eine überarbeitete Fassung vorzulegen, die, wenn das möglich sein sollte, vielleicht auch eine Grundlage bilden könnte für jene Stellungnahme, die seitens der Landeshauptmännerkonferenz oder überhaupt seitens der Länder im Zusammenhang mit den Bemühungen um eine österreichische Annäherung an die EG in Aussicht gestellt wurde.

Wenn ich jetzt noch ganz kurz auf die heutigen Referate eingehen darf, so möchte ich zunächst erwähnen, daß hinsichtlich des Art. 235 des EWG-Vertrages, der ja sehr zurecht mehrfach heute vom Herrn Erstreferenten angesprochen wurde, doch etwas hervorgehoben

werden muß: Beschlüsse nach Art. 235 EWG-Vertrag, der über den derzeitigen materiellen Regelungsbereich des EG-Rechtes hinaus **Möglichkeiten eröffnet, auch in föderalismus-mäßiger Hinsicht einschränkend tätig zu werden und dem EG-Recht weitere Befugnisse zu eröffnen, können bitte nur einstimmig gefaßt werden.** Es scheint mir schon besonders wichtig, das hervorzuheben, auch wenn es natürlich aus der schriftlichen Unterlage, die Sie alle erhalten haben, ohnedies deutlich wird. Wenn der Bund in diesem Zusammenhang nach dem festzulegenden innerösterreichischen Konsultationsmechanismus im Rahmen einer allfälligen EG-Mitgliedschaft hier vertretungsweise nach außen tätig wird, so scheint es mir evident zu sein, daß der Bund in Angelegenheiten, die Landessachen betreffen, soweit hier nicht wirklich sehr gravierende integrationspolitische Kriterien maßgeblich sein könnten, sich an das halten wird, was die Länder ihm vorgeben. Insoweit würde also ein einstimmiger Beschluß meines Erachtens an einem **Veto Österreichs scheitern, auch dann, wenn es sich nicht um eine Bundesangelegenheit handelt.** Es ist allerdings zu bedenken, daß auch die Länder ihrerseits eine einhellige Willensbildung finden müssen, die dann in diesem Zusammenhang dem Bund mit hinreichender Klarheit vor Augen führt, welches Abstimmungsverhalten er im Rahmen eines **EG-Organ**s, in diesem Falle gemäß Art. 235 EWG-Vertrag im Rahmen des EG-Rates, anstreben soll. Ich will damit nur sagen, daß das Mißtrauen gegenüber dem Bund zur Vertretung von Länderinteressen in diesen Angelegenheiten, die offenkundig der Einstimmigkeit im EG-Recht bedürfen, nach meiner Auffassung nicht in diesem Ausmaß angebracht erscheint, sondern ich glaube vielmehr, daß es ein echtes Bemühen des Bundes sein dürfte, wenn wir einen solchen Prozeß institutionalisieren, einen in Länderangelegenheiten klar geäußerten Länderwillen auch tatsächlich umzusetzen.

Hinsichtlich der Frage, ob Art. 16 des Bundes-Verfassungsgesetzes ausreicht für eine innerstaatliche Durchführung, glaube ich, daß das genauso wie vor allem auch alle jene Fragen, die die Erweiterung und Wahrung der Länderbefugnisse betreffen, im Zuge der nächsten Jahre kritisch zu prüfen sein wird. Was die Frage eines EG-Beitritts anlangt und deren besondere Auswirkungen auf die Länder, so finde ich das, was von mehreren Referenten heute hervorgehoben wurde, sehr wertvoll und wichtig: daß nämlich nicht nur der Beitritt, sondern auch die bloße Annäherung und die bloße Teilnahme am Binnenmarkt, soweit das überhaupt punktuell möglich ist, **von außen** sehr wohl auch mit gravierenden Beschränkungen der Länderbefugnisse verbunden wäre. Wir dürfen nicht glauben, daß nur der EG-Beitritt als solcher eine solche föderalismuseinengende Konsequenz mit sich brächte. Auf der anderen Seite muß man aber auch sagen, und das ist heute vielleicht nicht ganz so deutlich geworden, daß die Teilnahme am EG-Binnenmarkt keine Zerstörung des österreichischen Föderalismus mit sich bringen muß, sondern daß vielmehr nur **Teilaspekte** von Landesregelungen oder von Landesregelungskompetenzen jeweils aus dem Landesbereich entzogen würden, daß während sehr wohl in einem sehr maßgeblichen Ausmaß weiterhin die Landeskompetenzen voll gewahrt blieben. Das Problem liegt vor allem optisch schon darin, daß es eine große Zahl von Landeskompetenzen gibt, von denen jeweils ein gewisser Teilaspekt auf die Gemeinschaft übergeht. Dadurch entsteht der äußere Gesamteindruck, daß sehr weitreichende materielle Eingriffe in Gesamtkompetenzen bestünden, obwohl doch überwiegende Teilaspekte einzelner Landeskompetenzen betroffen sind. Dessen ungeachtet ist aber nicht zu leugnen – und darauf hat ja auch der Herr Erstreferent ausführlich hingewiesen –, daß **Möglichkeiten bestünden, daß sich das EG-Recht tendenziell ausweitet und daß daher tendenziell Landeskompetenzen weiterhin eingeschränkt werden könnten.**

Wenn ich noch auf das Referat von Herrn Dr. Burtscher eingehen darf: Ich habe großartig gefunden, wie er in dieser kurzen Zeit anhand einiger wirklich wichtiger Beispiele herausgearbeitet hat, was die Kernprobleme sein könnten, auch hinsichtlich der politischen Relevanz. Er hat es nicht gescheut, politisch brisante Fragen aufzugreifen und in den Raum zu stellen. Ich möchte daher ergänzend hiezu nur einige wenige verdeutlichende Anmerkungen machen: Hinsichtlich der Wirtschaftsförderung möchte ich darauf hinweisen, daß er sehr zu Recht die Regionalförderung als einen besonderen Bereich des EG-Rechts hervorgehoben hat, der sich jetzt in Ausdehnung befindet. Wenn aber eine diesbezügliche Studie zu dem Ergebnis gelangt, daß bloß das Burgenland als förderungswürdige Region im Rahmen der besonderen Bestimmung des Art. 93 Abs. 3 lit. c des EWG-Vertrages in Betracht käme, so ist dies nur eine hypothetische Schlußfolgerung. Sie dürfen nämlich nicht vergessen, daß die Definition von Regionen ja auch dem Antragsteller überlassen bleibt und das heißt, daß es durchaus denkbar wäre, daß man etwa Regionen entwickelt, die nicht deckungsgleich sind mit bestehenden Verwaltungseinheiten, Verwaltungsgebieten, etwa daß man sich nicht zwingend zurückzieht auf Gesamtlandesgebiete, sondern unter Umständen auch länderübergreifende Gebietseinheiten in Betracht zieht. Wenn es so etwas wie länderüberschreitende Krisenregionen gäbe, könnte beispielsweise der Einzugsbereich mehrerer benachbarter Bezirkshauptmannschaften verschiedener Länder gemeinsam überprüft werden. Hier gibt es meines Wissens auch schon Studien, die sagen, daß man, wenn man sich nicht zwanghaft an bestehende Verwaltungsbezirke hält, was die Förderungstätigkeit anlangt, zu günstigeren Ergebnissen käme und es eine größere Anzahl von Regionalgebieten gäbe, die dann in den Genuß solcher Begünstigungen nach dem EG-Recht kommen könnten.

Des weiteren darf ich vielleicht noch einmal hervorheben, was sehr zutreffend von Herrn Dr. Burtscher ausgeführt wurde: die (als erster Entwurf vorliegende) Rechtsmittelrichtlinie im Vergabewesen gibt dem Vergabewesen einen Drall und einen Aspekt, den das Vergabewesen in Österreich bis jetzt nicht gehabt hat. Zum ersten Mal wird mit nach außen wirksamer Bindung des Auftraggebers ein subjektives Recht einzelner potentieller Auftragnehmer geschaffen und wird zugleich auch ein hoheitliches Kassationsrecht oder zumindest die Aufschiebung von Entscheidungen im Vergabeverfahren vorgesehen. Ich möchte Sie nur ganz kurz darüber informieren, was sich diesbezüglich auf EFTA-Ebene derzeit abspielt, denn es ist ganz wichtig, daß wir das im Auge behalten. Zumindest während der nächsten sieben bis acht Jahre wird selbst im Falle eines Beitritts Österreichs zu den Gemeinschaften ein Teilnahmeprozess von außen am EG-Binnenmarkt notwendig sein. Daher ist es ganz besonders wichtig, daß wir nicht aus den Augen verlieren, wieviel an integrationspolitischen Konsequenzen für Österreich schon jetzt und in diesen nächsten Jahren zum Tragen kommen wird. Ich darf Sie darauf hinweisen, daß in der EFTA sehr intensive Bestrebungen bestehen, das Vergabewesen EFTA-weit an die im Entstehen begriffenen Neuregelungen im Bereich der Gemeinschaften anzugleichen. Ich darf ergänzend zu den vom Referenten genannten Richtlinien berichten, daß es eine eigene Richtlinie für die sogenannten sogenannten Sektoren geben wird, nämlich für Wasser, Energie und Verkehr, ferner für Telekommunikation; hier werden auch ausgegliederte Rechtsträger und sogar – wenn Sie so wollen – private juristische Personen erfaßt werden von diesen besonderen Auftragsvergaberegeln. Wenn man sich das vor Augen hält, sieht man – nehmen Sie beispielsweise die Landesgesellschaften auf dem Elektrizitätssektor –, daß es einen ganz weiten Kreis von Auftraggebern gibt, der hier einbezogen ist. Ich darf ergänzend auch noch sagen, daß

eben in der EFTA die Gespräche auch mit den Gemeinschaften geführt werden, und zwar derzeit auf informeller Kontaktebene mit der zuständigen Kommissionsabteilung und daß die Herren von der EG-Kommission anlässlich des letzten Treffens wiederum unterstrichen haben, wie sie das bereits bei den technischen Handelshemmnissen mehrfach getan haben, **daß unter allen Umständen in der Schweiz und in Österreich die regionalen und lokalen Einheiten voll einzubinden wären, sonst würde eine Teilnahme am EG-Binnenmarkt auch von außen nicht in Betracht kommen.** Wie erklärt sich das? Ganz einfach: Wir müssen ein Rechtssystem entwickeln und aufbauen im EFTA-Bereich, das inhaltlich dem der Gemeinschaften entspricht, damit es zur wechselseitigen Anerkennung kommen kann. Und wenn die Gemeinschaften die Gegenseitigkeit bzw. die Gleichartigkeit nicht für erfüllt ansehen, dann wird ein solches Brückenschlagsübereinkommen nicht geschlossen werden, und das bedeutet, daß wir dem Binnenmarkt fernbleiben müssen, und das bedeutet etwa auch für unsere Unternehmer, aber auch für unsere Arbeitnehmer, die die Freizügigkeit in anderen Bereichen nützen wollen, daß wir solange nicht teilhaben können am Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaften.

Nun kurz zu der Frage, ob die Landeshauptmännerkonferenz oder der Bundesrat hier in den innerösterreichischen Konsultationsmechanismus einbezogen werden sollten: Das ist selbstverständlich eine Frage, die in erster Linie von den Ländern zu klären sein wird, das ist eine Frage, in die sich die Bundesseite nicht einmengen möchte. Hier werden Argumente abzuwägen sein, entsprechende Aussagen sind in der Arbeitsgruppe „EG/Föderalismus“ getroffen worden, auch von führenden Persönlichkeiten des Bundesrates, und werden selbstverständlich mitberücksichtigt werden im Zusammenhang mit dem jetzt zu erstellenden und zu finalisierenden Arbeitspapier.

Im Hinblick darauf, daß ich laufend mit EG-Fragen beschäftigt bin, hätte ich noch eine Reihe weiterer Anmerkungen, für die hier die Zeit fehlt. Ich bitte um Entschuldigung, daß ich Ihre Zeit jetzt schon so lange in Anspruch genommen habe. Danke.

Ernst WINDER, Landtagsabgeordneter, Vorarlberg

Meine Damen und Herren! Ich hätte an sich gewünscht, wenn diese heutige Veranstaltung zu einem Zeitpunkt stattgefunden hätte, wo die Entscheidungsfindung noch nicht so weit fortgeschritten war, daß die Landeshauptleute schon einen Beschluß gefaßt haben. Nun das ist geschehen, vermutlich weniger aus intimer Sachkenntnis der Herren Landeshauptleute, sondern eher auf Grund der Durchschlagskraft und des Charmes unseres Landeshauptmannes. Die Auswirkungen eines EG-Beitrittes sind, wie wir heute wieder gehört haben gravierend, für die Länder gravierend, schon heute, und es ist zu erwarten, daß sie noch größer werden.

Ihnen allen ist vermutlich die Äußerung des EG-Kommissionspräsidenten Delors bekannt, der sagte, in den nächsten zehn Jahren werden über 80 % der wichtigen Gesetze in Brüssel beschlossen. Das hat – wie wir alle wissen – den empörten Aufschrei von Maggie Thatcher provoziert, aber der Trend bleibt sicher unbestritten der, die EG zieht immer mehr Kompetenzen an sich, die nationalen Parlamente und die Länderparlamente verlieren Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzen. Das sind die Auswirkungen und nun geht es darum, welche Möglichkeiten haben die Länder, sich dagegen zu wehren und zu retten, was zu retten ist. Zunächst einmal glaube ich nicht an den Rettungsanker verschiedener Landeshauptleute, die meinten, der Bund solle die Länder für den Verlust ihrer Kompetenzen entschädigen. Jeder Realpolitiker unter den hier Anwesenden weiß, daß solches in der Praxis nicht passiert. Der Bund, der selber Rechte und Kompetenzen verliert, wird diese Verluste nicht noch dadurch vergrößern, daß er auch noch die Länderverluste übernimmt. Also, wer damit rechnet, ist kein Kenner der österreichischen politischen Realität.

Zum zweiten. Die Länder werden sicher im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mitwirken können. Ich glaube, eine solche Zusage des Bundes gibt es bereits, ein Ländervertreter wird mitverhandeln können.

Zum dritten. Was passiert, wenn wir dann drinn wären? – Konjunktiv? Hier sind die Rechte und die Möglichkeiten der Bundesländer bescheiden. Prof. Schweitzer hat das schon mit wünschenswerter Klarheit dargestellt, auch die deutschen Bundesländer haben nur bescheidene Möglichkeiten, wenn man die Diskussion der Verfassungs- und Öffentlichkeitsrechtler kennt im deutschen Recht, dann ist mehr und mehr die Befürchtung laut geworden, daß die Länder in die Rolle von Statisten abgedrängt werden. Das ist ein wörtliches Zitat aus einer Stellungnahme und gegen diese Rolle kann man sich auch schlecht wehren, wenn man nun ein Büro in Brüssel eröffnet. Ich halte – reduziert auf die österreichischen Größenverhältnisse – recht wenig von der Eröffnung solcher Büros in Brüssel, das mag bestenfalls dazu dienen, wirtschaftliche Aquisitionen vorzunehmen, aber die Rechte von Ländern und vor allem von Landesparlamenten werden sich dort kaum retten lassen.

Zum letzten, zu der Frage, wer soll dann überhaupt die Rechte der Länder wahrnehmen. Soll das der Bundesrat oder sollen das die Landeshauptleute. Hier würde ich als Parlamentarier schon eher zum Bundesrat neigen, wenngleich ich nicht übersehe, daß hier eine derart intensive Befassung notwendig wäre, daß es hier zu einem hauptberuflichen Parlament, sprich einer hauptberuflichen EG-Kammer kommen müßte. Die deutschen Erfahrungen sind die, daß der deutsche Bundestag ganze 10 % aller Vorlagen aus Brüssel noch rechtzeitig ratifizieren konnte, zwei Drittel sind bereits im Amtsblatt der EG erschienen, noch bevor der deutsche Bundestag und der deutsche Bundesrat die Gelegenheit hatte, dazu Stellung zu nehmen. Die Landeshauptleute sind ganz sicher nicht in der Lage, diese

Möglichkeit wahrzunehmen. Die Herren treffen sich – wie wir alle wissen – zweimal im Jahr, dazwischen machen die Herren Landesamtsdirektoren und die Bürokratien die Arbeit. Man muß sich vorstellen, wozu das führen würde. Die Herren Landeshauptleute, die jetzt schon größte Mühe und Not haben, die Entscheidungen in den Ländern über die Bühne zu bringen, die sie alle treffen sollten, müßten dann noch einen beträchtlichen Teil ihrer Arbeitszeit in Wien sitzen und dort ununterbrochen kontrollieren was nun aus Brüssel kommt und was Auswirkungen auf die Länder hätte. Da ginge es überhaupt nicht ohne den Apparat, den man schon vor Jahren einmal haben wollte, einen permanenten Apparat in Wien, bei dem die besten Vertreter der Länder in Wien sein müßten.

Das in der gebotenen Kürze zu den Möglichkeiten der Mitwirkung. Sie sind – wie wir alle sehen – gering und mein Trost als kleiner Landespolitiker und Föderalist ist nur, daß die ganze Sache ohnedies nicht zum Tragen kommen wird. Nach allem was wir bisher aus Brüssel wissen, sind die Herrschaften in den 12 Mitgliedsländern der EG auf eine österreichische Mitgliedschaft nicht sehr erpicht. Natürlich gibt es Auswirkungen auch im Falle, daß wir nicht Mitglied in der EG werden, aber diese Auswirkungen sind ungleich geringer und sie sind vor allem von uns besser zu beeinflussen, als wenn wir EG-Mitglied würden. Aus diesen Gründen mache ich aus meinem Herzen keine Mördergrube. Ich bin ganz froh, daß dieser Kelch voraussichtlich an uns vorübergehen wird. Wir sind gut beraten, wenn wir uns darum kümmern, daß wir die wirtschaftlichen Diskriminierungen so klein wie möglich gestalten. Aus diesem Grund ein „Ja“ zu einer Assoziation, zu einer möglichst Teilnahme am Binnenmarkt, aber als Föderalist und anderen Gründen ein ebenso deutliches „Nein“ zu einer Mitgliedschaft in Brüssel.

Dr. Walter BECKER, Parlamentsdirektor von Rheinland/Pfalz, Mainz

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich kann mich, glaube ich sehr kurz fassen, zumal heute nachmittag mein Kollege aus Baden-Württemberg Dr. Rösslein ein komplettes Referat, ich nehme an aus der Sicht der deutschen Länderparlamente, zu der heutigen Thematik halten wird. Die Ausführungen meines verehrten Vorredners veranlassen mich zu folgender Feststellung – ich kann das natürlich nicht für die Bundesrepublik sagen, aber für den Kreis, den ich überblicken kann – wir würden uns jedenfalls freuen über eine Mitgliedschaft von Österreich. Nicht zuletzt deswegen – es gibt eine ganze Reihe von Gründen, ich nenne nur einen – weil damit ein zweiter Bundesstaat der Europäischen Gemeinschaft angehören würde und all das, worüber wir heute hier reden, in all diesen Fragen die Bundesrepublik nicht allein dastünde, sondern, wie ich hoffe in brüderlicher Zweisamkeit gegen die mehr zentralistisch ausgerichteten romanischen Staaten, die Interessen des eigenen Landes besser wahrnehmen könnte. Dies aber wie gesagt als Vorbemerkung.

Meine Damen und Herren, dennoch werde ich jetzt einige kritische Bemerkungen aus der Sicht der Länder machen müssen – weil dies einfach so ist und alles andere eben Augenwischerei wäre. Die Situation der Länder ist in der Tat eine schwierige. Das ergibt sich einfach bei uns aus dem Grundgesetz und ist zunächst auch nicht wegzudiskutieren. Wir haben einmal den Art. 24, hier immer wieder erwähnt, in dem praktisch das Integrationsprinzip niedergelegt ist, und auf der anderen Seite den Art. 79, wo die Bundesstaatlichkeit – wie sie wissen – zu einem Wesensbestandteil der Bundesrepublik Deutschland und ihres Staatsaufbaues deklariert ist. In diesem weiten Spannungsfeld haben sich nun die Länder zu bewegen und es bleibt gar nicht aus, daß es da auch zu Friktionen kommen kann, gerade in dem noch im Gang befindlichen Einigungsprozeß. Und die Situation ist insofern eine schwierige, weil jedesmal dann, wenn irgendjemand den Finger hebt und auf die Interessen der Länder deutlich hinweist, er natürlich sofort in die Gefahr gerät, europafeindlich zu sein, Integrationsvorbehalte zu machen. Ich kann Ihnen das ganz konkret sagen, mein früherer Präsident – einigen hier im Saale sehr wohl bekannt – Landtagspräsident Martin, heutiger Bundesratsminister, hat seine Herkunft nicht vergessen. Seine Herkunft als Landesparlamentarier und Landtagspräsident und hat mehrfach engagierte, Länderinteressen wahrende Reden im Bundesrat gehalten, was ihm den Vorwurf der Europafeindlichkeit eingebracht hat. Er hat sich aber in seiner Position nicht beirren lassen und hat mir noch dieser Tage gesagt, daß er weiter bei dieser Linie bleiben werde. Was die praktische Situation angeht, so ist es im Augenblick so, daß wir – also die Länder und Landesparlamente – von Delegationen aus den romanischen Ländern, insbesondere Italien und Spanien geradezu überflutet werden, weil die dortigen Parlamentarier nun von uns lernen wollen, wie das denn so funktioniert, diese Kompetenzverteilung zwischen Zentrale und Gliedstaaten. Und wenn wir ihnen dann so die Verfassungswirklichkeit schildern und unsere Zuständigkeiten, dann kriegen diese Herren – ich sage es einmal ganz salopp – die kriegen jedesmal Glanz in die Augen und sagen, so ähnlich wollen wir auch werden. Wir verschweigen natürlich, daß wir im Augenblick schon etwas besorgt sind über die Entwicklung, weil wir ja auch diesen Damen und Herren ihre Europagläubigkeit und ihre Europafreudigkeit nicht etwa nehmen wollen, sondern wir bestärken sie eben in ihrem Bemühen, die Eigenständigkeit ihrer Regionen zu betonen und insofern fand ich das einen großartigen Ausspruch, Herr Landeshauptmann, das Zitat von Ihnen, von diesem – ich glaube, es war ein Ökonom – der

gesagt hat, die Nationalstaaten sind für die großen Dinge – ich kann das nur unvollkommen wiedergeben – zu klein und für die kleinen Dinge zu groß.

Und ich meine, gerade in dieser Formulierung steckt eine tiefe Wahrheit und aus ihr ist abzulesen, daß die Zukunft Europas in den Regionen und damit auch, wie wir sagen, in den Ländern liegt.

Nun aber zwei Beispiele ganz konkret, wie schwierig es ist, in diesem Einigungsprozeß nun auch rechtlich abgesichert, die Position der Länder zu wahren. Beispiel Nr. 1. Da ist einmal der Art. 24, also diese berühmte Integrationsvorschrift, berühmt, berüchtigt, in der Staatspraxis wie auch in der Literatur, weil, glaube ich, kein Mensch sich vorstellen konnte, damals bei der Schaffung des Grundgesetzes, daß über diesen Artikel solche Einbrüche in das Gefüge, in das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes möglich wären. – Das ist deshalb so, weil durch ein einfaches Gesetz sowohl Bundeskompetenzen wie Länderkompetenzen auf Europa übertragen werden können, während ansonsten jede Veränderung im Kompetenzgefüge einer ausdrücklichen Änderung der Verfassung, des Wortlautes der Verfassung bedarf, damit man eben hellhörig wird, was da vor sich geht – Erinnerungen an Weimar – und es in beiden Kammern einer Zweidrittelmehrheit bedarf. Während das der Normalfall ist, können über den Art. 24 durch einfaches Gesetz ja sogar ohne Zustimmung des Bundesrates unter Umständen wichtigste Kompetenzen übertragen werden, und um dem nun zu begegnen, hat im Jahre 1976 bereits die vom deutschen Bundestag eingesetzte Enquetekommission gefordert, daß dieser Artikel geändert wird und daß solche Übertragungen an die Zustimmungen des Bundesrates geknüpft werden. Die Konferenz der Landtagspräsidenten ist dem im April 1976 bereits beigetreten, in einer Stellungnahme zum Schlußbericht dieser Enquetekommission. Die sogenannte „Martin-Kommission“ – ich habe den Namen eben schon erwähnt – das war eine Kommission, die von den drei Fraktionsvorsitzendenkonferenzen CDU, SPD, FDP interfraktionell eingesetzt worden war zur Begutachtung, Bewertung all dieser Fragen, hat einstimmig ein gleiches Votum abgegeben. Im Januar 1985 hat der Bundesrat in einer Stellungnahme ebenfalls die Forderung erhoben, den Art. 24 nun endlich zu ändern, nämlich solche Übertragungen an die Zustimmung des Bundesrates oder unter Umständen sogar der Landtage zu knüpfen. Einige Landesparlamente haben sich dies in einstimmigen Entschlüssen zu eigen gemacht, geschehen ist bis heute nichts. Insofern muß ich ihnen recht geben, es ist natürlich sehr schwierig, in diesem Rahmen zu Verfassungsänderungen zu kommen. Der Zentralstaat – es wird bei ihnen wahrscheinlich nicht anders sein wie bei uns – ist da recht schwerhörig und auch recht schwerfällig. Das muß man sehen, aber das soll nicht heißen, daß man seine Bemühungen dann einstellt. Wir hoffen, daß nun, nachdem jetzt die einheitliche europäische Akte über die Bühne ist und eine gewisse Beruhigung in diesem Integrationsprozeß eingetreten ist, daß nunmehr vielleicht doch die Zeit gekommen ist, wo diese Forderungen im deutschen Bundestag eben mehr Gehör finden. Das war der eine Komplex, an dem ich aufzeigen wollte, daß es in der Tat außerordentlich schwierig ist, hier im Bund für die Anliegen der Länder Verständnis zu gewinnen.

Der zweite Komplex, das ist das auch von Herrn Prof. Schweitzer schon angesprochene Beteiligungsverfahren des Bundesrates an den EG-Angelegenheiten. Es wurden da im Laufe der Jahre schon die unterschiedlichsten Verfahren ausprobiert, weil man immer das Gefühl hatte, daß man doch noch nicht das optimale Verfahren gefunden habe. Nach Inkrafttreten der einheitlichen europäischen Akte wurde nunmehr – das ist glaube ich nunmehr das dritte oder vierte Verfahren, das sogenannte „Bund-Länder-Verfahren“, – an

die Stelle der früheren Verfahren gesetzt. Nunmehr ist im Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu dieser einheitlichen europäischen Akte vorgesehen, daß der Bundesrat zu beteiligen ist, d. h. seine Stellungnahme einzuholen ist, und diese Stellungnahme bei den Verhandlungen zu berücksichtigen ist. Davon darf nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abgewichen werden, jedenfalls dann, soweit ausschließliche Gesetzgebungsrechte der Länder betroffen sind. Trotz dieser sehr wohlklingenden Formulierungen ist aber dennoch die Möglichkeit der Einflußnahme hier außerordentlich beschränkt. Der eben zitierte Minister Martin hat mir dieser Tage gesagt, daß ihm ein Fall bekannt ist, daß man die Formulierung, – das muß man sich schon auf der Zunge zergehen lassen, – daß nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen von der Stellungnahme abgewichen werden darf, daß das mit der „Pflege des Verhandlungsklimas“ begründet wurde. Das ist schon eine, würde ich sagen, sehr weite Interpretation einer solchen Formulierung. Aber es gibt natürlich auch eine Fülle praktischer Schwierigkeiten in diesem Beteiligungsverfahren. Man muß wissen – das ist vielleicht nicht so allgemein bekannt – welche Vorlagenflut da aus Brüssel kommt, aus der EG-Bürokratie, so daß der Bundesrat nicht nur gehalten war, durch eine Änderung seiner Geschäftsordnung, eine sogenannte Europakammer einzuführen, die an die Stelle des ganzen Bundesrates tritt, ein verfassungsrechtlich nicht ganz unproblematisches Verfahren, sondern man ist auch gezwungen, mit Einsatz von EDV-Anlagen Einganglisten dieser Vorlagen zu erstellen und unter Anwendung des Informationssystems Konkordanz EG-Vorlagen und Parlamentspapiere, sogenannte Such- und Konkordanzlisten zu erstellen. Damit sind wir aber immer erst beim Bundesrat und noch lange nicht bei den Ländern und bei den Landesparlamenten, um die es eigentlich geht. Und deswegen haben nun die Parlamentspräsidenten wiederum in einer Entschließung verlangt, daß durch Vereinbarungen mit der jeweiligen Landesregierung die Einschaltung der Landesparlamente in irgendeiner geeigneten Weise zu erfolgen hat. Diese Entschließung der Parlamentspräsidenten ist bisher in zwei Ländern realisiert, jedenfalls war es vor einigen Monaten noch so, nämlich in Bayern und Rheinland-Pfalz. Wir haben also eine wunderbare Vereinbarung mit der Regierung, daß das Parlament über alle wichtigen Dinge, Europa betreffend, zu informieren ist. Ich habe dieser Tage festgestellt, daß in eineinhalb Jahren genau zwei Informationen erfolgt sind; ich habe deshalb in einem Brief an den Chef der Staatskanzlei, sie würden sagen Landesamtsdirektor, angefragt, was eigentlich von der Vereinbarung Ministerpräsident-Landtagspräsident zu halten sei, wenn die Praxis so aussähe. Ich will an diesen Beispielen und damit möchte ich schon zu Ende kommen, – obwohl ich bei meinem Widerspruch bleibe, verehrter Herr Vorredner – nur deutlich machen, daß die Situation und die Position der Länder und der Landesparlamente – es sind ja viele Parlamentarier hier – außerordentlich schwierig ist und daß es eines ständigen Kleinkrieges bedarf, um die Positionen auf die nicht verzichtet zu werden braucht, auch wenn man Europa voll bejaht, daß die dann auch tatsächlich gehalten werden. Und das nur eigentlich der Sinn, wenn ich eine Konklusio ziehen darf, meines kleinen Beitrages.

Sie, die integrationsbereiten und europafreundlichen Kräfte – ich begrüße ausdrücklich den Beschluß der Landeshauptleute – sollen nicht entmutigt, sondern im Gegenteil bestärkt werden, nur allerdings gleichzeitig soll auch die Wachsamkeit geschärft werden, daß auf dem Altar Europas nicht mehr geopfert werden muß, als notwendig ist. Ich danke Ihnen.

Dr. Helmuth FRAUSCHER, Präsident des Bundesrates, Salzburg

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich bin 1980 vom Salzburger Landtag in den Bundesrat entsandt worden und habe derzeit die Funktion des Präsidenten des Bundesrates. Ich möchte jetzt nicht auf Details eingehen, ich möchte mich bedanken beim Institut für Föderalismusforschung und bei Prof. Pernthaler, daß er die Initiative ergriffen hat für diese heutige Tagung. Die große Teilnehmerzahl zeigt ja wie aktuell das Thema ist und ich bedanke mich auch bei den beiden Referenten des Vormittags, für die ganz ausgezeichneten Referate, die ja sehr sehr informativ waren. Ich möchte jetzt nicht – ich bin ja kein Verwaltungsjurist – auf Details eingehen, sondern zur politischen Frage Stellung nehmen, wer soll die Länderinteressen vertreten bei diesem Integrationsprozeß.

Ich rechne damit, daß es heuer noch zu einem sogenannten Beitrittsansuchen kommt, das ja praktisch nichts ist als ein Antrag auf Aufnahme von Verhandlungen. Und ich rechne damit, daß es nach vielen Jahren doch zu einem Beitritt Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften kommen wird. Meiner Meinung nach, sollte man die Vertretung der Länderinteressen bei diesem Integrationsprozeß und dann auch nach einem erfolgten Beitritt, schon dem Bundesrat als der Länderkammer übertragen. Vielleicht wird man dazu den Bundesrat ausbauen müssen, daß man Vertreter der Landesregierungen in den Bundesrat entsendet oder daß man die hohe Beamtenschaft mit einbaut, um dort ein Forum zu schaffen, wo wirklich die entsprechenden Anliegen beraten werden können. Nachdem aber dieser Prozeß der Verhandlungen sowieso jahrelang dauern wird, wäre es meiner Meinung nach die Gelegenheit und hochaktuell einmal zu überlegen, die ganze Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern überhaupt neu zu überdenken und neu zu regeln. Das wird ja auch einmal erfolgen müssen. Sie alle wissen, daß die Länder im Laufe der Jahre so viele Kompetenzen abtreten mußten, daß z. B. Prof. Hellbling schon einmal die Ansicht vertreten hat in den 60er Jahren, daß es sowieso dadurch schon zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung gekommen wäre, die eigentlich einer Volksabstimmung bedürfte. Man wird natürlich auch das Zustimmungrecht des Bundesrates ausbauen müssen. Persönlich bin ich der Meinung, daß man schon früher hätte hergehen müssen und sagen, immer wann die Länder Kompetenzen abtreten müssen, müßte man dem Bundesrat ein Zustimmungsgesetz geben für nachfolgende einfachgesetzliche Regelungen dieser Materien, z. B. jetzt bei der Luftreinhaltung, bei der Abfallwirtschaft. Die Länder geben die Kompetenzen her und dann müssen sie sich darauf verlassen, daß sie eine Stellungnahme abgeben dürfen und vielleicht der Bund diese Stellungnahme berücksichtigt. Wir haben auch schon erlebt, daß alle Länder gegen ein Bundesgesetz ihre Stellung abgegeben haben. Bei der Schaffung des Bundesumweltamtes waren alle Länder dagegen, der Bund hat das trotzdem beschlossen, ich glaube, daß das ein ganz wichtiges Anliegen der Bundesländer ist, das Zustimmungsgesetz auszubauen. Man könnte dann natürlich fragen, was nützt es, wenn dann wieder nach der Parteidisziplin abgestimmt wird. Ich darf Sie da aber beruhigen, bei uns ist es schon soweit, daß sich viele Bundesräte fragen, ob sie es als Ländervertreter mit ihrem Gewissen vereinbaren können, weiteren Kompetenzeinschränkungen der Länder zuzustimmen – und Abstimmungen in Gewissensfragen sind ja frei.

Eine zweite Bemerkung möchte ich noch machen. Es wird also sicherlich die EG nicht wahnsinnig intensiv mit uns verhandeln, solange der Binnenmarkt noch gar nicht verwirklicht ist. Sondern die haben bis Ende 1992 sowieso intern genug zu tun. Wir müßten uns das aber vorbereiten, welche Übergangsregelungen gelten dann, wenn ab 1993 der EG-

Binnenmarkt Wirklichkeit geworden ist und bei Lindau die Außengrenze des Binnenmarktes ist und bei uns die Grenze nach Freilassing, die Grenze des Binnenmarktes ist, auch darauf müssen wir uns vorbereiten, das sollten wir nicht vergessen. Ich bedanke mich.

Josef SCHANTL, Landtagspräsident, Kärnten

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, Herr Landeshauptmann, sehr verehrte Damen und Herren!

Wir haben vor zwei Jahren begonnen darüber nachzudenken, in welcher Art und Weise sich Europa entwickelt. Vorher waren wir in einer Eurolethargie, seit dieser Zeit sind wir in einer Euroeuphorie. Ich hoffe nicht, daß wir jetzt in eine Agonie fallen, das wäre wirklich nicht gut: Ich glaube, daß diese Tagung heute eine Versachlichung in der Frage der Europäischen Integration und dem Verhältnis Österreichs zu dieser Entwicklung darstellt, und wir tun gut daran, jetzt nicht einfach hier wegzugehen und zu sagen, es war wieder eine Tagung, wir haben uns Informationen geholt, und damit hat sich's. Ich spreche hier im besonderen dafür, daß wir darüber nachdenken, was wir bis 1993, 1994, 1995 tun können, wenn dann die Frage wirklich an uns herantritt, daß wir diese Zeit nützen. Und ich sehe nur eine einzige Chance, daß wir bis zu diesem Zeitpunkt schon verschiedene Entwicklungen einleiten können, denn es muß jedem klar sein, daß bis 1993 zum Beispiel, im Parlament, in den Landesparlamenten, die verschiedensten Gesetze beschlossen werden, und für mich erhebt sich die Frage, ob es richtig ist, daß wir diese Entwicklung einfach negieren, daß wir daran vorbeigehen. Und ich meine, das, was heute der Vertreter des Bundeskanzleramtes hier angedeutet hat, für uns Richtlinie sein sollte. Daß wir uns bemühen, die EFTA als Grundlage nehmend, sie zu stärken, um mit ihr einen Assoziationsprozeß einzuleiten, der uns in die Lage versetzt, unsere Integration vorzubereiten. Daß wir also jetzt schon Vorarbeiten diesbezüglich leisten können, und mir fällt kein anderer Weg ein. Vielleicht gibt es noch einen. Ich sehe nur eines, daß wir, wenn wir das außerhalb der EFTA tun, keine Grundlage haben. Ich weiß nicht, ob unsere Verfassungsjuristen in der Lage sind, uns zu sagen, da gibt es zwar eine europäische Entwicklung, aber wir brauchen uns nicht darum kümmern.

Wir wissen, daß es da oder dort einen wirtschaftlichen Druck gibt, wie z. B. im Bereich der Bauwirtschaft oder, wenn Sie wollen, was mir gerade so einfällt, bei den Schlachthöfen. Weil halt die Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft auch für unsere Schlachthöfe gelten, nehmen wir das nicht so, da brauchen wir es, da ist es also notwendig. Aber da haben wir einen Druck, da müssen wir es also machen. Ich weiß aber, daß dieser Prozeß – für mich kommt er, ob wir wollen oder nicht –, ob wir dann die Gretchenfrage der Neutralität umschiffen können, ja oder nein, ist für mich auch außer Frage. Für mich ist wichtig, daß wir jetzt die nächsten Jahre bereits nützen und daß wir uns auf diesen Prozeß vorbereiten. Denn ob es innerhalb der EFTA eine Zusammenarbeit mit der EG gibt oder ob wir tatsächlich in die EG gehen, spielt keine Rolle. Der Weg ist vorgezeichnet, und den sollte man jetzt richtig beschreiten, und wir sollten jetzt schon alle Voraussetzungen und Überlegungen treffen, die uns diese Zeit nützen läßt, die nächsten vier oder fünf Jahre. Danke.

Dr. Martin PURTSCHER, Landeshauptmann, Vorarlberg

Meine geschätzten Damen und Herren. Ich habe zunächst das Bedürfnis, herzlich allen Vortragenden aber auch allen Diskussionsteilnehmern zu danken. Insbesondere auch dem Sprecher des Bundeskanzleramtes, für das Verständnis, das er hier für die föderalistischen Belange deponiert hat. Herr ehemaliger Kollege, Präsident Schantl, ich darf Dir übereinstimmend bestätigen, daß es sicher eine der wichtigsten Aufgaben ist, diese Übergangsphase bis zur Klärung, ob Österreich der EG beitrifft oder beitreten kann, zu nutzen im wirtschaftlichen aber auch im gesetzgeberischen Bereich. Ich glaube, es gilt aber auch, den immer wieder spürbaren Mangel an Information zu beheben. Diese Veranstaltung sollte ja dazu dienen. Und es war Herr Kollege, Klubobmann Winder, nicht Mangel an Information und auch nicht eine Hurra-Stimmung, sondern einfach die nüchterne Bekenntnis der wirtschaftlichen Notwendigkeit, welche die Landeshauptmänner bereits im November 1987 bewogen hat, von einer Mitgliedschaft zu sprechen, zumal ja bereits damals die EG-Kommission deutlich vernehmen ließ, daß ohne Option für einen Beitritt eine Teilnahme am Binnenmarkt nicht realisierbar ist. Damals hat Präsident Delors gesagt, man kann nicht drinnen und draußen sein, ihr müßt euch entscheiden, entweder Teilnahme am Binnenmarkt mit einem Beitritt oder keine Teilnahme. Ich bin auch glücklich darüber, daß es zur Thematik Neutralität nun endlich Klarheit gibt, zumal es ja aus meiner Sicht immer eine unbestrittene Zielsetzung war, daß diese *raison d'être* Österreichs, die von allen Parlamentsparteien unbestritten ist, selbstverständlich Priorität hat. Ich hoffe, daß das inzwischen auch wirklich allgemeine Erkenntnis wurde, ich schließe es jedenfalls aus dem Abklingen dieser Thematik.

Nun es wäre übrigens, Herr Kollege Winder, wirklich eine Überschätzung meiner Person, wenn Du glaubst, die gemeinsame Haltung der Bundesländer wäre etwa mir zuzuschreiben. Im übrigen gebe ich aber zu, daß es gemeinsam mit Landeshauptmann Haslauer vor allem eine westliche Allianz war, die damals nach reiflichster Diskussion einhellig zur Erkenntnis kam, daß die Beitrittsoption für unsere Länder am besten ist. Warum das Interesse in den westlichen Ländern stärker ist, zeigt deutlich das Beispiel Vorarlbergs: Vorarlberg hat auf Grund der besonderen geopolitischen Situierung – wir dürfen sie wirklich eine glückliche Fügung nennen – eine doppelt so hohe Exportquote wie alle übrigen österreichischen Bundesländer. Die Exportquote im österreichischen Durchschnitt ist ein Viertel aller produzierten Güter in Industrie und Gewerbe, in Vorarlberg ist es eben die Hälfte. Und ob nun die Integration erfolgt oder nicht, es ist für Vorarlberg ein besonders wichtiges Zukunftsproblem, umso mehr als ja bekannt ist, daß bereits 33 – und zwar die besten, denn die anderen legen keinen so großen Wert auf eine Internationalisierung – daß 33 der besten Vorarlberger Firmen sagen, wir brauchen jetzt eine Vertretung in der EG, weil wir auch immer mehr darüber verunsichert werden, was Österreich überhaupt will. Und 10 Firmen planen und prüfen bereits derzeit einen Produktionsstandort in der EG, aus dieser Verunsicherung. Und ich möchte fragen, ob dann jene Fraktion, die sich bisher nicht zu einer EG-Mitgliedschaft bekennen konnte, Herr Kollege, ob die dann, wenn der erste Betrieb ins Ausland verlagert wird, noch die gleiche Haltung hat. Ich erinnere, als damals die größte Firma unseres Landes mit diesen konkreten Plänen an die Öffentlichkeit trat, daß auch Ihre Fraktion fragte, was man dagegen tue. Aus dieser Erkenntnis habe ich von allem Anfang an aus wirtschaftlicher Notwendigkeit ein Ja zur EG gesagt und gewußt und auch nie verheimlicht, daß es sehr wohl auch Probleme gibt, die nicht einfach zu lösen sind.

Ich lächle manchmal darüber, wenn nun viele ihr Herz für den Föderalismus entdecken, die es bisher entweder verschüttet hatten für dieses Thema oder für diesbezügliche Wünsche, zum Beispiel Föderalismusprogramm, 10-Punkte Programm der Volksabstimmung usw., die dafür sehr wenig übrig hatten, im Gegenteil, sich dagegen wandten.

Und nun, weil hier Delors zitiert worden ist. Ich habe die Meinung, daß die richtige Antwort auf die kritischen Äußerungen Delors vor wenigen Wochen die sozialdemokratischen Kommissionsmitglieder gegeben haben. Ich stehe nicht an, hier einmal mehr dem Herrn Außenminister a. D. Jankowitsch zu danken dafür, daß er es zustande gebracht hat, daß die Führer der sozialdemokratischen Parteien und fünf Sozialdemokraten in der EG-Kommission einstimmig erklärt haben, ein Beitrittsansuchen Österreichs sei selbstverständlich willkommen. Und Jankowitsch hat dann – ich möchte diesen Satz bewußt in den Raum stellen – erklärt, daß er hofft, mit dieser Entscheidung hinter der die größte Fraktion im europäischen Parlament, nämlich die sozialistische, steht, daß er mit dieser Erklärung hofft, daß innerhalb der eigenen Reihen, die Meinung, die EG sei ein Bürgerblock, ein für allemal verschwinde.

Länderrechte sind – wie wir aus den Vorträgen gehört haben – auch bei der von ihnen verlangten Assoziierung berührt. Im übrigen möchte ich noch eine Frage einflechten, die man vielleicht am Nachmittag klären könnte, Herr Prof. Schweitzer. So sehr ich mit den Ausführungen des Herrn Dr. Wolfgang Burtscher übereinstimme, seine Feststellungen hinsichtlich des Rechtes zum Erwerb von Grundeigentum für EG-Bürger unabhängig von einer zeitlichen Beschränkung war mir neu, bezogen auf die Verordnung 1612, vielleicht könnte man das am Nachmittag noch näher erläutern. Aber jedenfalls, auch eine Assoziierung bedeutet eine Schmälerung der Länderrechte; es sind also graduelle Unterschiede. Und hier halte ich es mit Bundeskanzler Vranitzky, der am 15. Oktober 1988 hier in Bregenz ausdrücklich gesagt hat, das was man unter Rechtsharmonisierung und Rechtsnachvollzug so schön umschreibt, sei de facto nichts anderes als die Übernahme eines Oktroi von der EG. Ich habe nach wie vor die Meinung, daß es besser ist, man spricht und bestimmt mit was geschieht.

Ich glaube, daß die Länder in Brüssel Vertreter zur Wahrnehmung ihrer Interessen haben sollten, auch wenn diese nicht allzu viel erreichen und das etwas kostet. Wir haben uns darüber schon eingehend unterhalten. Die Entscheidung sollte jedem Land freistehen, wobei sich wohl einige Länder jeweils zusammentun sollten, um zumindest einen Beobachter zu haben, und zwar schon nach dem Absenden des Beitrittsbriefes. Ich kann Ihnen nur aus meiner Erfahrung in einem internationalen Konzern sagen, daß es heute wenige internationale Gruppen gibt, die nicht längst einen Beobachter in Brüssel haben und denen dies meistens die besten Leute wert ist. Diese können sicher nicht mitbestimmen, aber sie erfahren früher, was dort beschlossen werden wird. Und dieser Informationsvorsprung ist selbst für Unternehmungen einen Mann wert, umso mehr müßte es auch einem Land einen Vertreter wert sein.

Im übrigen kann ich nur das wiederholen, was der spanische Außenminister Moran einmal gesagt hat, auf Grund einer Diskussion über Überlegungen, was man denn noch vor diesem berühmten Brief nach Brüssel alles prüfen, worüber man noch neue Studien herstellen müsse. Es gibt inzwischen – ich lade ein, meinen Schreibtisch einmal anzusehen – ganze Berge von Unterlagen, Studien, Analysen und es gibt immer noch Leute, die nach neuen Studien, neuen Analysen und neuen Berichten rufen. Moran hat damals gesagt, hört doch endlich auf damit. Wir haben jahrelang die besten Experten der Welt engagiert. Wir sind

nach Amerika und England gegangen und die haben uns Bücher noch und noch geliefert, was wir alles vorbereiten müssen. Aber vergeßt alle Bücher, schickt gute Verhandler nach Brüssel und ihr werdet sehen, das ist das um und auf. Weniger Papier und vielmehr gute Verhandler, das ist die Devise, die er uns mitgegeben hat und die ich auch voll teile.

Und wenn man glaubt, daß die Mitsprache kleiner Länder eine *quantité négligeable* wäre, so teile ich diese Meinung eben nicht. Es ist glaube ich auch aus der bisher 30-jährigen Praxis in der EG erwiesen, daß den kleinen Ländern eine überproportionale Bedeutung und Gewichtung in der Beschlußfassung zukommt. Daher kann ich nur noch einmal sagen, wir gehen erhobenen Hauptes nach Brüssel, ich hoffe, es kommt dazu noch vor der Sommerpause. Verhandeln wir dort mit guten Leuten, auch mit Unterstützung durch Ländervertreter. Warten wir das Ergebnis ab, ich hoffe, es ist ein gutes, und entscheiden dann darüber – im Rahmen einer Volksabstimmung. Dann werden die Fakten auf dem Tisch liegen: Das wurde erreicht in den Verhandlungen, so gehen wir in die Zukunft, gemeinsam mit der EG oder eben nicht. Das ist meine persönliche Überzeugung, die ich immer kundgetan habe und hier einmal mehr wiederholen wollte.

Wir dürfen aber nicht meinen, daß die Drittlandposition auch im Bereich des Föderalismus für uns eine großartige wäre, daß wir dort von den Auswirkungen der EG völlig verschont blieben. Die Unterschiede sind – das darf ich noch einmal wiederholen – graduell. Was uns mit Europa – wie ich im Einleitungsreferat gesagt habe – so sehr verbindet, ist nicht nur die wirtschaftliche Verflechtung, sondern vor allem auch die kulturelle, seit Jahrtausenden oder zumindest Jahrhunderten bestehende Zusammengehörigkeit, wofür ja der Bodensee-raum geradezu ein klassisches Beispiel ist. In diesen europäischen Raum gehören wir, und ich bin überzeugt, daß wir nicht das schlechteste Mitglied der EG wären, gerade auf Grund unserer Neutralität.

Dr. Thomas RÖSSLEIN, Direktor beim Landtag von Baden-Württemberg,
Stuttgart

Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Landesparlamente in der Bundesrepublik Deutschland

I. Europäische Integration und Bundesstaatlichkeit

Die europäische Integration wirft für den föderalistischen Bundesstaat deutscher oder künftig vielleicht auch österreichischer Prägung besondere Probleme auf.¹ Dies folgt zum einen schon daraus, daß mit der Europäischen Gemeinschaft eine dritte, dem Bund und den Ländern übergeordnete Ebene installiert wird. Zum zweiten und insbesondere führt die Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene zu Gewichtsverschiebungen innerhalb des ohnedies labilen Systems des innerstaatlichen Föderalismus. Schließlich stellen sich in der bundesstaatlichen Ordnung neue Fragen nach der Mitwirkung der Länder bei der Schaffung sekundären Gemeinschaftsrechts, d. h. bei der Rechtssetzung durch die Organe der Europäischen Gemeinschaft, und gegebenenfalls bei dessen innerstaatlicher Durchführung.

Aber auch in umgekehrter Richtung ergeben sich Probleme. Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik wird als Hindernis auf dem Weg zur europäischen Einigung empfunden.² Den Ländern, die ihre Rechte reklamieren, wird trotz vieler Gegenbeweise Europafeindlichkeit oder zumindest mangelnde Einsicht in die Notwendigkeiten des Integrationsprozesses vorgeworfen. Dem Wunsch der Länder nach Mitwirkung in den europäischen Angelegenheiten wird die Gefahr entgegengehalten, der Bund könne dadurch die Fähigkeit zur Integration, zur Mitwirkung auf der europäischen Bühne und die notwendige Beweglichkeit und Kompromißfähigkeit verlieren.³

Die Bundesrepublik war und ist der einzige Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft mit einer bundesstaatlichen Struktur.⁴ Schon aus diesem Grunde ist es nicht verwunderlich, daß die Europäischen Verträge auf diese Ausnahme keine Rücksicht nehmen.⁵ Darüber

¹ In ganz anderem, aber vergleichbarem Zusammenhang hat der österreichische Staatsrechtler Hans Kelsen schon 1927 in einer Abhandlung über die „Staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich“, Zeitschrift für öffentliches Recht, 1927, S. 329, auf solche Probleme hingewiesen. Er sah die Konsequenz, daß „der bundesstaatliche Charakter Österreichs verschwindet oder doch wesentlich modifiziert wird“.

² Vgl. Carl Otto Lenz, Gemeinsame Grundlagen und Grundwerte des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, ZPR 1988, S. 449 (451); Götz-Eike zur Hausen, Die deutschen Länder als Souffleure auf der Brüsseler Bühne?, EuR 1987, S. 322.

³ Renate Hellwig, Die Rolle der Bundesländer in der Europapolitik. Das Beispiel der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte, Europa-Archiv 1987, S. 297; Gert Meier, Die Beteiligung der Bundesländer an der Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaften – ein Ende der Diskussion?, ZRP 1987, S. 228; Hans-Georg Gerstenlauer, „Bremsen“ in der Europapolitik? Probleme zwischen Bund und Ländern, Universitas 1986, S. 1037 (1039).

⁴ Das gilt auch nach den belgischen Verfassungsreformen.

⁵ Vgl. Hans Eberhard Birke, Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften, 1973, S. 70ff.; Hartmut Heinrich Schwan, Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften, 1982, S. 48ff.

hinaus ist es aber auch nicht vorstellbar, wie die vertragschließenden Staaten dieser komplexen Situation hätten gerecht werden können. Es war daher wohl unvermeidlich, die Fragen der deutschen Bundesstaatlichkeit als deutsches innerstaatliches Spezialproblem auszuklammern. Die Gemeinschaftsverträge sind also – mit einem Wort von Hans-Peter Ipsen⁶ – mit „Landes-Blindheit“ geschlagen. Die Bundesrepublik muß mit ihrer Sondersituation alleine fertig werden.

Dabei läßt nun freilich auch der Verfassungstext des Grundgesetzes manche Frage unbeantwortet. Bei seiner Abfassung war zwar der bundesstaatliche Aufbau eine klare Vorgabe und wurde in Artikel 79 Absatz 3 in den Olymp der unabänderlichen Verfassungsgrundsätze erhoben, die für jede Verfassungsänderung sakrosankt sind. Demgegenüber war die Integration des jungen Staates in ein künftiges vereintes Europa ein wenn nicht utopischer, so doch noch sehr ferne liegender Gedanke, der den allgemeinen Sätzen der Präambel anvertraut wurde.⁷ Freilich hat die Verfassung zugleich in Artikel 24 dem Bund das Recht eingeräumt, „durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen“.⁸ Diese Befugnis erstreckt sich auch auf ausschließliche Länderkompetenzen.⁹ Damit ist dem Bund die Macht gegeben, die föderative Struktur in höchst nachhaltiger Weise zu beeinflussen. Denn jede Kompetenzverlagerung auf die Europäische Union ist immer zugleich ein Eingriff in das Verfassungsgefüge der Bundesrepublik, weil entweder die Kompetenzen der Länder selbst oder ihre Mitwirkungsrechte bei den Kompetenzen des Bundes betroffen sind.¹⁰ Gleichwohl setzt eine solche integrationsbedingte Verfassungsänderung weder eine verfassungsändernde Mehrheit, noch – wie sonst – eine ausdrückliche Änderung des Verfassungstextes¹¹, noch eine Zustimmung der Bundesländer voraus.¹² So stehen sich die beiden Prinzipien der Integration und des Bundesstaates zunächst recht unvermittelt gegenüber als zwei Pole eines Spannungsverhältnisses, das durch den von der Einheitlichen Europäischen Akte ausgelösten europäischen Integrationsschub mit gewaltigen Energien aufgeladen wird.

⁶ Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift Hallstein, 1966, S. 248 (256).

⁷ „... von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen ...“

⁸ Dazu: Christian **Tomuschat**, Bonner Kommentar, Erläuterungen zu Art. 24. Der Ausdruck „übertragen“ ist mißverständlich. Es geht um die Begründung eigenständiger Kompetenzen der zwischenstaatlichen Einrichtung.

⁹ Dazu: Eberhard **Grabitz**, Die Rechtsetzungsbefugnis von Bund und Ländern bei Durchführung von Gemeinschaftsrecht, AÖR 1986, S. 1 (5f.); Albrecht **Weber**, Die Bundesländer und die Reform der Gemeinschaftsverträge, DVBl. 1986, S. 800 (801); **Schwan** (Anm. 5), S. 67ff.

¹⁰ Vgl. **Schwan** (Anm. 5), S. 15ff.; Rudolf **Hrbek**, Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß, in: Hrbek/Thaysen (Hrsg.), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, 1986, S. 17ff.; Georg **Ress**, Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, EuGRZ 1986, S. 549 (554).

¹¹ **Birke** (Anm. 5), S. 86ff.; **Weber** (Anm. 9), S. 801f.

¹² **Tomuschat** (Anm. 8), Rdn. 31 zu Art. 24; vgl. auch Reinhard **Schröder**, Bundesstaatliche Erosionen im Prozeß der europäischen Integration, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1986, S. 83 (94f.); a. A. **Weber** (Anm. 9), S. 803ff. Die Länder bemühen sich seit längerem um eine entsprechende Verfassungsänderung. Vgl. z. B. Entschließung des Landtags von Baden-Württemberg vom 27. März 1985, Dokument 1 im Anhang; dazu: Michael **Borchmann**, Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer, DÖV 1988, S. 623 (627f.).

Die Bundesländer sehen sich diesem Spannungsverhältnis in einer Situation ausgesetzt, in der zahlreiche Kompetenzverluste zugunsten des Bundes ohnedies Kopfzerbrechen bereiten. Aus mancherlei Motiven haben die Länder in den vergangenen 40 Jahren vor allem Gesetzgebungskompetenzen an den Bund verloren.¹³ Versuche, die Fahrtrichtung in dieser Einbahnstraße einmal umzukehren, blieben erfolglos. Auch eine Entschließung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 14. Januar 1983¹⁴, in der auf die Gefahren einer solchen schleichenden Auszehrung der Kompetenzen der Länder und insbesondere von deren Gesetzgebungsorganen hingewiesen und eine Reform des Grundgesetzes gefordert wird, blieb ohne Folgen. Schon auf der Ebene der Ministerpräsidenten fand sich wenig Neigung, eine solche Gegenbewegung zu fördern. Erst recht verschloß sich der Bund solchen Gedanken.

Dabei kann nicht zweifelhaft sein, daß die in Artikel 79 des Grundgesetzes festgeschriebene „Gliederung des Bundes in Länder“ nicht irgendwelche eigenständige Verwaltungsbezirke, sondern Länder mit Staatsqualität voraussetzt.¹⁵ Dies schließt notwendig einen Mindestbestand an gesetzgeberischen Befugnissen ein. Wenn Föderalismus nicht nur zu einem Instrument vertikaler Gewaltenteilung verkürzt¹⁶, sondern seine eminente demokratiepolitische Bedeutung ins Auge gefaßt wird, muß die bisherige Entwicklung in der Bundesrepublik bedenklich stimmen. Wenn die Wahlen zu den Länderparlamenten weiterhin eine zusätzliche und überschaubare Möglichkeit demokratischer Mitwirkung des Bürgers bleiben sollen, wenn unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern die Demokratie lebendig halten und Minderheiten auf der einen Ebene Entfaltungsmöglichkeiten auf der anderen geben sollen, wenn dem Bürger im näheren Bereich eine begreifbare und greifbare politische Struktur erhalten bleiben soll, dann dürfen die Länderparlamente nicht zur Bedeutungslosigkeit verkommen.

Nun steht freilich auch der Bund auf der Verliererseite, wenn Kompetenzen auf die europäische Ebene abgegeben werden.¹⁷ Denn je nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung der Verfassung gehen die Zuständigkeiten mal vom Bund, mal von den Ländern auf die europäischen Organe über. Und in der Tat haben bereits zahlreiche und tiefgreifende Kompetenzverlagerungen vom Bund nach Europa stattgefunden. Man denke nur an die Handels-, Wirtschafts-, Konjunktur- und Geldpolitik, an Landwirtschaft, Verkehrswesen und Umweltpolitik. Weitere Kompetenzübertragungen werden folgen, nicht zuletzt im Rahmen der geplanten Rechtsangleichung. Freilich bleibt dem Bund – anders als den Ländern – in den übertragenen Bereichen das Mitbestimmungsrecht in den europäischen Gremien und er gewinnt in diesem Rahmen Zuständigkeiten hinzu, die bisher ausschließlich den Ländern vorbehalten waren. Denn auch im Bereich der übergebenen Länderkompetenzen ist allein der Bund auf der europäischen Ebene zuständig. Dabei darf man allerdings nicht aus dem Auge verlieren, daß die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes in

¹³ Hans Heinrich **Rupp**, Bemerkungen zur neueren Diskussion über den bundesdeutschen Föderalismus, in: Rüthers/Stern (Hrsg.), Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, 1984, S. 377ff.; für Österreich: Peter **Pernthaler**, Föderalismus als moderner Weg interregionaler Aufgabenteilung, in: Esterbauer u. a. (Hrsg.), Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa, 1983, S. 505 (514).

¹⁴ Dokument 2 im Anhang.

¹⁵ Hans-Ulrich **Evers**, Bonner Kommentar, Rdn. 214 zu Art. 79 III.

¹⁶ So anscheinend **Rupp** (Anm. 13), S. 380.

¹⁷ Renate **Hellwig**, Anspruch und Wirklichkeit parlamentarischer Mitwirkung des Bundestages, in: Hrbek/Thaysen (Anm. 10), S. 111.

dem Maße relativiert werden, in dem die Gemeinschaft vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip übergeht. Gleichwohl ist die Position des Bundes wesentlich günstiger als die der Länder, die von einer Mitbestimmung auf europäischer Ebene ausgeschlossen sind.

Auf eine weitere Verschiebung muß in unserem Zusammenhang aufmerksam gemacht werden: Die Kompetenzverlagerungen auf die Gemeinschaft gehen – jedenfalls im Augenblick noch – immer zu Lasten der Parlamente.¹⁸ Die Mitwirkung in den europäischen Gremien ist Pflege der auswärtigen Beziehungen im Sinne von Artikel 32 des Grundgesetzes und damit Verwaltung, d. h. Sache der Bundesregierung.¹⁹ Abgegebene Kompetenzen des Deutschen Bundestages wie der Deutschen Landesparlamente gehen also auf die Exekutive über. Den Parlamenten verbleibt, wenn überhaupt, eine gewisse Zuständigkeit im Rahmen ihrer allgemeinen Kontrollfunktion. An diesem parlamentarischen und demokratischen Defizit der europäischen Einigung kann sich erst etwas ändern, wenn die Gesetzgebungskompetenz vom Rat und von der europäischen Kommission auf das europäische Parlament übergeht.²⁰

Die aufgezeigten Fragen und Probleme sind in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher und politischer Darstellungen und Auseinandersetzungen gewesen. Insbesondere die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte hat geradezu eine Diskussionswelle ausgelöst, obwohl die darin enthaltenen zusätzlichen Kompetenzverschiebungen im Verhältnis zu den schon bestehenden Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft eher bescheiden sind. Die Einheitliche Europäische Akte und das konkrete Ziel des Binnenmarktes 1992 haben jedoch das Integrationsthema deutlich aktualisiert und vor allem den Stand und die künftigen Möglichkeiten des Einigungsprozesses ins allgemeine Bewußtsein gehoben. Auffällig ist allerdings, in welchem Maße die Stellungnahmen und Untersuchungen über die Stellung der deutschen Bundesländer im europäischen Integrationsprozeß die Frage der Länderparlamente vernachlässigt. Wo sie angesprochen wird, herrscht eher Ratlosigkeit.²¹ Über die Feststellung, daß die Länderparlamente die Verlierer des Integrationsprozesses sind, führt kaum ein Gedanke hinaus.

Im folgenden sollen die Auswirkungen des Integrationsprozesses auf die Länderparlamente untersucht (II.), die derzeitigen Ansätze zu ihrer Beteiligung in Europaangelegenheiten dargestellt (III.) und schließlich versucht werden, auszuloten, welche Rolle den Landesparlamenten künftig zukommen kann (IV.).

¹⁸ Röss (Anm. 13), S. 550; Hellwig (Anm. 17); Walter P. Becker, Die Länder im Prozeß der europäischen Einigung, in: Erich Schneider (Hrsg.) Der Landtag – Standort und Entwicklungen, S. 25 (39); Erich Schneider, Europäische Einigung – Erwartungen der Landesparlamente, Beitrag der Länder, in: Hrbek/Thaysen (Anm. 10), S. 57 (61f.).

¹⁹ Eberhard Grabitz, Die deutschen Länder in der Gemeinschaft, EuR 1987, S. 310 (314).

²⁰ Skeptisch zur Qualität der Beschlüsse des Europäischen Parlaments: Kay Hailbronner, Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften: Hemmschuh unserer Politik – Gefahr für unsere Rechtsordnung?, in: Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten (Hrsg.), Ausbau der Europäischen Rechtsgemeinschaft – Ausverkauf unserer Rechtsordnung?, 1988, S. 69f.

²¹ Georg-Berndt Oschatz/Horst Nisse, Europäische Integration und deutscher Föderalismus, Europa-Archiv, 1988, S. 9 (14); Gerstenlauer (Anm. 3), S. 1042; Schröder (Anm. 12), S. 100; Michael Borchmann, Bundesstaat und europäische Integration, AÖR 1987, S. 586 (621); Rudolf Hrbek, Die deutschen Länder in der EG-Politik, Außenpolitik 1987, S. 120 (131).

II. EG-Kompetenzen und Landesparlamente

Der Aufbau der Europäischen Gemeinschaft setzt selbstverständlich die Übertragung von Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die Union voraus. Im föderalistischen Bundesstaat sind dies naturgemäß auch Kompetenzen der Länder. Dem haben sich die deutschen Bundesländer nie verschlossen und sie haben durch diese Einsicht auch nicht ihre nachhaltig positive Einstellung zur Europäischen Gemeinschaft beeinflussen lassen. Dies gilt auch für die Länderparlamente.²² Die Auswirkungen auf die innerstaatliche Struktur- und Kompetenzverteilung darf gleichwohl nicht aus dem Auge verloren werden.

Im übrigen haben die Länder nach geltendem Verfassungsrecht nur bescheidene Möglichkeiten, die Abwanderung ihrer Zuständigkeiten nach Europa zu verhindern. Wie gezeigt, gibt Artikel 24 des Grundgesetzes dem Bund insoweit auch die Verfügungsmacht über die Hoheitsrechte der Länder. Der Gedanke lag nahe, auf Grund der inzwischen eingetretenen Entwicklung die Übertragungsakte nach Artikel 24 des Grundgesetzes jedenfalls dann von der Zustimmung der Länder abhängig zu machen, wenn deren ausschließlicher Zuständigkeitsbereich berührt wird. Entsprechende Forderungen sind gegenüber dem Bund erhoben worden.²³ Die Länder konnten sich freilich bisher damit nicht durchsetzen.

Versucht man sich ein Bild davon zu machen, in welcher Weise die Landesparlamente Kompetenzen an die EG verloren haben, so steht man vor einer nicht einfachen Aufgabe. Die Schwierigkeiten hängen wesentlich damit zusammen, daß die Zuständigkeitsübertragungen an die Europäische Gemeinschaft sich nicht an die Struktur und Terminologie der eigenen Verfassung halten und sich darüber hinaus häufig nur mittelbar aus generalklauselartigen Kompetenznormen ergeben. In jedem Falle kann festgehalten werden, daß die Kompetenzverluste der Landesparlamente sich mit den Kompetenzverlusten der Länder als solchen decken. Denn wo immer das Land an Zuständigkeit verliert, wird der Kompetenzbereich des Parlaments in gleicher Weise reduziert, sei es in seiner Gesetzgebungsfunktion, in seiner Kontrollfunktion oder in seiner politischen Führungsfunktion.

Die Länder und die Landesparlamente haben relativ spät auf diese Zuständigkeitsverschiebungen reagiert. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß die Zuständigkeitsübertragungen an die Gemeinschaft eine Art konkurrierender Rechtsetzungskompetenz begründen. Die innerstaatlichen Zuständigkeiten sind erst dann aktuell beschnitten, wenn die Gemeinschaft von ihren Zuständigkeiten Gebrauch macht.²⁴

Grundlage für das Tätigwerden der Gemeinschaft sind zum einen diejenigen Bestimmungen der Europäischen Verträge, die echte Gemeinschaftszuständigkeiten begründen wie in der Agrar-, Zoll-, Wettbewerbs- und Verkehrspolitik. Darüber hinaus gibt Artikel 100 des EWG-Vertrages der Gemeinschaft Rechtsetzungsbefugnisse „für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des gemeinsamen Marktes auswirken“. Noch unbestimmtere Zuständigkeiten überträgt – jedenfalls nach der Praxis der Gemeinschaft und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – Artikel 235 EWG-Vertrag, der

²² Vgl. Becker (Anm. 18), S. 2f.

²³ Vgl. Anm. 12.

²⁴ Die Übertragung von Hoheitsrechten hat keine „dingliche“ Wirkung in dem Sinne, daß ein übertragenes Sachgebiet definitiv aus dem Kompetenzbereich des Mitgliedstaates ausscheidet. Tomuschat (Anm. 8), Rdn. 18 zu Art. 24. Die konkurrierende Wirkung tritt über den Vorrang des Gemeinschaftsrechts ein.

bestimmt, daß der Rat, auch wenn „die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen“ sind, geeignete Vorschriften erlassen kann, wenn ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint, „um im Rahmen des gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen“.

Auf dieser Kompetenzgrundlage sind Eingriffe in die Länderzuständigkeiten in weitem Umfang möglich und zum Teil auch tatsächlich erfolgt.²⁵ Beispiele dafür sind:

- Der Bildungsbereich. Hier hat die Gemeinschaft Zuständigkeiten bei der beruflichen Ausbildung und – im Rahmen der Freizügigkeit – bei der gegenseitigen Anerkennung von Zeugnissen und Befähigungsnachweisen.
Auch im Hochschulbereich werden Länderrechte berührt, wenn im sogenannten ERASMUS-Programm, mit dem der Austausch von Studenten und Wissenschaftlern zwischen den Universitäten der Mitgliedsländer gefördert werden soll, die Vergabe von Programm-Mitteln an die Erfüllung bestimmter Bedingungen durch die interessierten Hochschulen gebunden wird.
- Die Kulturpolitik. Obwohl hier originäre Zuständigkeiten der Gemeinschaft nicht bestehen, werden solche dadurch konstruiert, daß wirtschaftliche Aspekte zum Anknüpfungspunkt genommen werden.²⁶ Dies gilt zum Beispiel für Zuständigkeiten im Rundfunkbereich, die damit begründet werden, daß es sich beim Rundfunk um eine grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeit handle. Andere, ähnlich gelagerte Beispiele sind der Vorschlag einer Verordnung über eine gemeinschaftliche Förderhilfe für Film- und Fernsehproduktionen im Bereich der Unterhaltung oder der Entwurf einer Entschließung betreffend steuerliche Maßnahmen im kulturellen Bereich.
- Umweltschutz. Hier gibt es eine Reihe gemeinschaftlicher Richtlinien zum Gewässerschutz.
- Haushalts- und Strukturpolitik. Hier greift die Gemeinschaft durch eigene Maßnahmen, etwa auf dem Gebiet der Agrarstrukturförderung ein. Weitere konkrete Eingriffe gibt es unter Berufung auf das Subventionsverbot in die Regionalförderung in der Bundesrepublik. Tatsächlich ist es den Ländern heute verwehrt, im eigenen Land und mit eigenem Geld Fördermaßnahmen zum Ausgleich unterschiedlicher regionaler Wirtschaftsstrukturen vorzunehmen. Ein weit über Baden-Württemberg hinaus bekanntgewordenes Beispiel dafür ist die Förderung der Ansiedlung eines Werkes der Firma Daimler Benz im strukturschwachen Raum Rastatt.

Solchen Zuständigkeitsverlusten der Länder gegenüber fällt kaum ins Gewicht, daß ihnen im Rahmen des sekundären Gemeinschaftsrechts Durchführungszuständigkeiten zustehen.²⁷ Nach Artikel 189 des EWG-Vertrages können die Gemeinschaftsorgane Verordnun-

²⁵ Dazu: **Schröder** (Anm. 12), S. 86ff.; **Hrbek** (Anm. 21), S. 122; Edmund **Stoiber**, Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, *Europa-Archiv* 1987, S. 543; Rudolf **Geiger**, Die Stellung der Bundesländer im Europäischen Gemeinschaftsrecht und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Rechtsakte der Gemeinschaft, in: Harry A. Kremer (Hrsg.), *Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus*, 1988, S. 51ff.

²⁶ Dazu: **Hailbronner** (Anm. 20), S. 78; **Stoiber** (Anm. 25), S. 545f.

²⁷ **Tomuschat** (Anm. 8), Rdn. 84ff. zu Art. 24; **Schwan** (Anm. 5), S. 133ff.; Rolf **Wägenbaur**, Die Umsetzung von EG-Recht in deutsches Recht und ihre gesetzgeberische Problematik, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1988, S. 303ff.; **Weber** (Anm. 9), S. 802; **Grabitz** (Anm. 9), S. 9ff.; ders., Die deutschen Länder in der EG-Politik: Verfassungsrechtliche Grundlagen, in **Hrbek/Thaysen** (Anm. 10), S. 169ff.

gen erlassen, die unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat gelten. Daneben gibt es die Richtlinien und Entscheidungen, die in der Regel einer innerstaatlichen Umsetzung bedürfen. Insbesondere ist die Richtlinie für jeden Mitgliedsstaat nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich und überläßt den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Da das Gemeinschaftsrecht nicht festlegt, wer „zuständige Stelle“ ist, bestimmt sich dies nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung. Für die Bundesrepublik bedeutet dies, daß für die Umsetzung in der Form eines Gesetzes die Länderparlamente zuständig sind, soweit ihnen nach dem Grundgesetz die Materie zugewiesen ist.²⁸ Umfassend ist die Zuständigkeit der Länder für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im Wege des Verwaltungsvollzuges.²⁹

Die sich daraus ergebenden Zuständigkeiten sind jedoch äußerst beschränkt. Dies ergibt sich zum einen aus den in der Praxis äußerst detaillierten Vorgaben der Richtlinien. Zum anderen nötigt der Gesichtspunkt der Einheitlichkeit die Länder dazu, sich auf gemeinsame Mustergesetze zu einigen und Verwaltungsmaßnahmen zu koordinieren.

Insgesamt ist daher schon jetzt ein erheblicher Substanzverlust der Länder und damit der Landesparlamente zu konstatieren. Von daher stellt sich die Frage, ob eine gewisse Kompensation für die Kompetenzverluste in einer Mitwirkung der Länder und der Landesparlamente in EG-Angelegenheiten gefunden werden kann.

III. Beteiligung der Landesparlamente bei landesspezifischen EG-Vorhaben

Die Bundesländer als solche haben schon früh versucht, sich Mitwirkungsrechte in EG-Angelegenheiten zu sichern.³⁰ Schon 1951 im Zusammenhang mit der Ratifikation des Montanunion-Vertrages stellte der Bundesrat entsprechende Forderungen auf. In der Folge kam es zu immer neuen Ansätzen, diese Frage in Absprachen mit der Bundesregierung oder auch auf dem Gesetzeswege zu regeln. Ein nachhaltiger Erfolg war diesen Bemühungen nicht beschieden. Die Gründe dafür lagen nicht nur in der Zurückhaltung der Bundesregierung, sondern auch in der Schwierigkeit, ein geeignetes Verfahren zu finden, mit welchem sich eine effektive Beteiligung der Länder bewirken ließ.³¹

Verfassungsrechtlich ist davon auszugehen, daß die Beteiligung der Länder zumindest bei EG-Vorhaben, die sich auf dem Gebiet der Landeszuständigkeit bewegen, nicht völlig im Belieben des Bundes steht. Vielmehr besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht der Bundesregierung, den Ländern eine effektive Beteiligung zu ermöglichen und auf den Mei-

²⁸ Art. 70ff. GG. A. A. noch **Birke** (Anm. 5), S. 120ff.

²⁹ Vgl. auch Hans-Werner **Rengeling**, Das Zusammenwirken von Europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem, insbesondere deutschem Recht, DVBl. 1986, S. 306.

³⁰ Daneben entstanden verschiedene unmittelbare Kontakte der Länder nach Brüssel. Zur Institution des „Länderbeobachters“: **Hrbek** (Anm. 21), S. 126; Fritz **Stöger**, Aufgaben und Tätigkeit des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, in: Magiera/Merten (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 101. Zu den „Brüsseler Büros“: Michael **Borchmann**, Verbindungsbüros der Bundesländer bei der EG – Berechtigte Interessenvertretung oder Nebenaußenpolitik?, NVwZ 1988, S. 218; Rudolf **Strohmeier**, Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel, DÖV 1988, S. 633.

³¹ Vgl. die Darstellungen bei **Hrbek** (Anm. 21), S. 125ff.; **Borchmann** (Anm. 21), S. 588ff.; **Oschatz/Nisse** (Anm. 21), S. 10ff.; Günther **Einert**, EG-Entwicklung unter Ländervorbehalt?, in: **Hrbek/Thaysen** (Anm. 10), S. 41 (44).

nungsbildungsprozeß der Länder und in den Ländern grundsätzlich Rücksicht zu nehmen. Die dafür vorgetragenen Begründungen sind unterschiedlich. Sie stützen sich auf den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens³², auf den Gedanken der innerstaatlichen Kompensation für entzogene Zuständigkeiten³³ oder auf Artikel 50 des Grundgesetzes³⁴, wonach die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken.

Eine Konkretisierung haben diese Mitwirkungsrechte der Länder nunmehr in Artikel 2 des Gesetzes zur Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte vom 19. Dezember 1986 gefunden.³⁵ Ergänzend dazu haben die Ministerpräsidenten der Länder und die Bundesregierung eine „Vereinbarung über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft“ vom 17. Dezember 1987 getroffen.³⁶ Danach gelten – soweit dies für unseren Zusammenhang von Interesse ist – folgende Grundsätze:

- Die Beteiligung der Länder erfolgt über den Bundesrat. Das zuvor auf Grund einer Absprache zwischen dem damaligen Bundeskanzler Schmidt und dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Rau von 1979 praktizierte „Länderbeteiligungsverfahren“, nach welchem eine Stellungnahme der Länder über die Fachressorts bzw. Ministerkonferenzen herbeigeführt wurde, hatte sich als zu schwerfällig und uneffektiv erwiesen. Dieses Verfahren ist mit der neuen Bund-Länder-Vereinbarung aufgehoben worden.
- Für alle EG-Vorhaben, die für die Länder von Interesse sein könnten, gilt zunächst eine allgemeine Unterrichtungspflicht. Die Unterrichtung des Bundesrates über solche Vorhaben erfolgt „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“.
- Eine qualifizierte Beteiligung der Länder ist für Beschlüsse der EG vorgesehen, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder wesentliche Interessen der Länder berühren. Hier hat die Bundesregierung dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme in angemessener Frist zu geben, bevor sie einem solchen EG-Beschluß zustimmt. Nicht durchgesetzt werden konnte in diesem Zusammenhang die Forderung, daß die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates „einzuholen“ habe, was so verstanden werden konnte, daß die Äußerung des Bundesrates abgewartet werden mußte. Nach der jetzigen Fassung haben die Länder Gelegenheit zur Stellungnahme, ohne daß sie etwa durch Untätigkeit den Fortgang des Verfahrens blockieren können. Es war ein Anliegen der Bundesregierung, insoweit mehr Handlungsfreiheit zu behalten.
- Die Bundesregierung muß die Stellungnahme des Bundesrates bei den Verhandlungen berücksichtigen. Dem dürfte zunächst genügt sein, wenn die Bundesregierung den Standpunkt des Bundesrates bei ihren Entscheidungen gehörig in die Abwägung

³² **Grabitz** (Anm. 19), S. 315f.; Christian **Tomuschat**, Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Magiera/Merten (Anm. 30), S. 21 (39); **Einert** (Anm. 31), S. 42.

³³ **Schröder** (Anm. 12), S. 97ff. unter Bezugnahme auf das Bundesstaatsprinzip; ähnlich: **Schwan** (Anm. 5), S. 107f.

³⁴ **Grabitz** (Anm. 19), S. 315; kritisch dazu: **Tomuschat** (Anm. 32), S. 27f.

³⁵ Dazu: Evelyn **Haas**, Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben, DÖV 1988, S. 613; **Oschatz/Nisse** (Anm. 21), S. 12ff.; **Tomuschat** (Anm. 32), S. 34ff; Dokument 3 im Anhang. Vgl. auch die vorausgehende Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur EEA vom 16. Mai 1986, Drucksache 150/86.

³⁶ Dazu **Borchmann** (Anm. 12), S. 624; Dokument 4 im Anhang.

einbezieht und sich nicht beliebig darüber hinwegsetzt. Eine weitergehende Verpflichtung besteht bei Vorhaben auf dem Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebungsmaterien der Länder: Hier darf die Bundesregierung nur aus unabwiesbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.³⁷

- Im Falle einer Abweichung gegenüber der Stellungnahme des Bundesrates ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Bundesrat die Gründe darzulegen, und zwar bei Angelegenheiten in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder von Amts wegen, sonst auf Verlangen des Bundesrates.

Der Bundesrat hat inzwischen durch eine Änderung der Geschäftsordnung Vorkehrungen für die Wahrnehmung seiner Mitwirkungsbefugnisse aus dem Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte getroffen.³⁸ Insbesondere wurde eine „EG-Kammer“ gebildet, die bei eilbedürftigen oder vertraulichen EG-Vorlagen anstelle des Bundesratsplenums entscheiden kann. In der EG-Kammer ist jedes Land mit einem Bundesratsmitglied vertreten, jedoch werden die Stimmen der Länder entsprechend dem Stimmenschlüssel des Plenums gewichtet. Die Beschlüsse der EG-Kammer gelten als Entscheidung des Bundesrates im Sinne des Mitwirkungsverfahrens. Daneben ist beim Bundesrat auch die Möglichkeit eines Umlaufverfahrens vorgesehen.

Das so konzipierte Beteiligungsverfahren konnte freilich den Landesparlamenten nicht helfen.³⁹ Der Bundesrat ist ein Bundesorgan und seine Mitglieder sind die Landesregierungen, also die Exekutive. Die Landesparlamente bemühen sich deshalb ihrerseits, Formen der Beteiligung an den EG-Vorhaben zu finden.

Die Präsidenten der deutschen Landesparlamente haben zunächst am 2. Juni 1986 in einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte zu diesen Fragen Stellung genommen.⁴⁰ In der Stellungnahme wird festgestellt, daß die weitere Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften in hohem Maße die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland berühre und sich zum Nachteil der Länder und insbesondere zu Lasten der Landesparlamente auswirke. Es wird deshalb ein Ausgleich für den drohenden Kompetenzverlust in Form einer Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten beim Willensbildungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften gefordert. Dabei solle ein Verfahren vorgesehen werden, das die Landesparlamente in den Willensbildungsprozeß einbezieht.

In einer weiteren Entschließung der Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 4. November 1986 zur Beteiligung der Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften wurde diese Forderung präzisiert.⁴¹ Die Landtagspräsidenten schlugen ihren Parlamenten folgende Regelungen vor:

1. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für das Land von Interesse sein könnten.

³⁷ Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung: Haas (Anm. 35), S. 619.

³⁸ Vgl. Borchmann (Anm. 12), S. 627.

³⁹ Schröder (Anm. 12), S. 100; Oschatz/Nisse (Anm. 21), S. 14.

⁴⁰ Dokument 5 im Anhang.

⁴¹ Dokument 6 im Anhang. Der Vorschlag wurde in weiteren Beschlüssen vom 15. Mai 1987 und 14. September 1988 in Einzelformulierungen modifiziert. Kritisch dazu: Haas (Anm. 35), S. 620ff.; Borchmann (Anm. 12), S. 528ff.

2. Die Landesregierung gibt dem Landtag vor ihrer Stellungnahme im Bundesrat zu EG-Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen oder dessen wesentliche Interessen berühren, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme. Für Eilfälle ist ein besonderes Verfahren vorzusehen.
3. Falls die Landesregierung von der Stellungnahme des Landtags abweicht, teilt sie diesem die dafür maßgeblichen Gründe mit.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat in einer Entschließung vom 12. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte die Erwartung geäußert, daß eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung abgeschlossen wird, die die Mitwirkung des Landtags sicherstellt.⁴² Der Beschluß des Landtags lautet insoweit:

„Die jetzige Reform führt mit der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäischen Gemeinschaften und mit der Beschleunigung des Integrationsprozesses zu weiteren Eingriffen in die Staatlichkeit der Länder, die im Ergebnis vor allem in ihren Gesetzgebungsaufgaben berührt werden.

Der Landtag hält es daher für geboten, daß die Länder entsprechend dem Beschluß des Bundesrates vom 16. Mai 1986 an der innerstaatlichen Willensbildung zu EG-Vorhaben mitwirken.

Dabei ist die Mitwirkung der Landtage unverzichtbar. Der Landtag ersucht die Landesregierung, diese Mitwirkung des Landesparlaments sicherzustellen. Dazu soll ein Verfahren entwickelt werden, das zwischen Landtag und Landesregierung erarbeitet wird.“

Entsprechende Absprachen zwischen Landtag und Landesregierung sind im Laufe des Jahres 1980 in Rheinland-Pfalz⁴³ und in Niedersachsen zustande gekommen. Sie entsprechen bei einigen Abweichungen im einzelnen im wesentlichen dem Modell der Landtagspräsidentenkonferenz.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat in Absprache mit der Landesregierung einen vergleichbaren Beschluß gefaßt.⁴⁴ Die Landesregierung hat angekündigt, daß sie dieses Verfahren bestätigen wird.

Das Verfahren zur Beteiligung der Landtage wirft noch eine Reihe von Problemen auf. Da ist zunächst die Frage, ob die Landesregierung für ihr Verhalten im Bundesrat mit verbindlichen Aufträgen des Parlaments versehen werden kann. Die Landesregierung, die diese Frage verneint, stützt sich insoweit auf ihre unabhängige Position im Bundesrat nach dem Grundgesetz. Dagegen ist zwar einzuwenden, daß die Befugnisse im Beteiligungsverfahren nicht zu den Mitwirkungsrechten gehören, die dem Bundesrat durch das Grundgesetz zugewiesen sind. Dennoch wird im Ergebnis eine rechtliche Bindungsmöglichkeit zu verneinen sein. Die Vertretung des Landes im Beteiligungsverfahren ist den Exekutivbefugnissen der Landesregierung und der Außenvertretung durch den Ministerpräsidenten zuzurechnen. Die Kontrollbefugnisse des Landtags erstrecken sich insoweit nicht auf die Möglichkeit, die Landesregierung mit bindenden Weisungen zu versehen.⁴⁵ Die entspre-

⁴² Dokument 7 im Anhang.

⁴³ Dazu **Becker** (Anm. 18), S. 39f. Zu der weniger weit gehenden Regelung in Bayern: **Borchmann** (Anm. 12), S. 629.

⁴⁴ Dokument 8 im Anhang.

⁴⁵ Dazu **Haas** (Anm. 35), S. 620ff.

chenden Beschlüsse des Landtags entfalten damit „nur“ politische Wirkung. Weicht die Landesregierung von ihnen ab, so besteht für das Parlament allerdings die Möglichkeit, sie im Rahmen der parlamentarischen Verantwortung zur Rechenschaft zu ziehen.

Im Ergebnis ist damit freilich festzuhalten, daß die Beteiligung der Landtage in EG-Angelegenheiten doppelt mediatisiert ist: Der Landtag kann die Landesregierung rechtlich nicht binden, und die Länderregierungen können im Bundesrat die Bundesregierung ebenfalls nicht mit rechtlich bindenden Weisungen⁴⁶ versehen.

Hinzu kommen eine Reihe von praktischen Problemen, die sich zunächst aus dem zeitlichen Verfahrensablauf der Willensbildung in der Europäischen Gemeinschaft ergeben. Bei zahlreichen EG-Vorhaben und insbesondere, wenn im Rahmen des Entscheidungsprozesses neue Gesichtspunkte auftauchen, wird schon der Bundesrat alle Mühe haben, rechtzeitig zu reagieren. Noch viel schwieriger wird die Situation der Landesparlamente sein. Ein weiteres praktisches Problem wird sicherlich aus der sehr großen Zahl von EG-Vorlagen entstehen. Hier hoffen die Länder in Zusammenarbeit mit der Verwaltung des Bundesrates, die Spreu vom Weizen trennen zu können und sich damit nur mit den wesentlichen Vorlagen befassen zu müssen.

Aus diesen praktischen Gesichtspunkten, ebenso aber wegen der richtigen Sachbehandlung stellt sich für die Landtage die Frage, welche organisatorischen Maßnahmen für eine sachgerechte und rechtzeitige Behandlung der EG-Angelegenheiten erforderlich sind. Dabei ist vor allem darüber zu entscheiden, ob die EG-Vorlagen von einem speziellen Europa-Ausschuß behandelt werden sollen oder vom jeweils sachlich zuständigen Fachausschuß. Man wird dabei berücksichtigen müssen, daß schon jetzt und künftig zunehmend alle Bereiche der Landespolitik von den Auswirkungen der europäischen Integration erfaßt werden. Es erscheint daher richtiger, das Schwergewicht auf den fachlichen Zusammenhang zu legen und damit auf den besonderen Sachverstand der Abgeordneten in den Fachausschüssen. Demnach wären die EG-Vorlagen dem jeweils zuständigen Fachausschuß zur Behandlung zuzuweisen. Darüber hinaus ist selbstverständlich die Zuständigkeit eines Ausschusses für allgemeine und grundsätzliche Fragen der Europapolitik vorzusehen.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat ein Verfahren vorgesehen, nach welchem der Präsident die Mitteilungen der Landesregierung über EG-Vorhaben dem zuständigen Ausschuß überweist, der in Eilfällen auch für den Landtag abschließend Stellung nehmen kann. Auch der Landtag von Niedersachsen hat die Möglichkeit einer Ausschlußentscheidung anstelle des Plenums eröffnet, in Rheinland-Pfalz ist sie der Regelfall.

IV. Fazit und Ausblick

Das Verfahren zur Beteiligung der Landtage bei der innerstaatlichen Willensbildung zu landesrelevanten EG-Vorhaben ist gewiß ein wichtiger und richtiger Schritt. Seine Bedeutung und Effektivität wird man indessen nicht überbewerten dürfen. Vor einer endgültigen Einschätzung müssen praktische Erfahrungen abgewartet werden. Aus heutiger Sicht scheint seine Hauptbedeutung in der Wahrung des Rechtsstandpunktes der Landtage zu liegen.

⁴⁶ Grabitz (Anm. 19), S. 318f., ders. (Anm. 27), S. 173; Ress (Anm. 11), S. 552; a. A. Schwan (Anm. 5), S. 120f.

In keinem Falle kann man dieses Beteiligungsverfahren als hinreichenden Ersatz für die verlorenen Kompetenzen der Landtage ansehen.⁴⁷ Dies schon deshalb, weil die nur höchst mittelbare Beteiligung an der Willensbildung der Bundesregierung und damit der EG-Organen sich als ein deutliches Minus gegenüber eigenen Kompetenzen darstellt.⁴⁸ Außerdem ist das Verfahren mit einer Reihe von praktischen Schwierigkeiten behaftet, die seine Effektivität beeinträchtigen. Letztlich wird man eine Chance für eine echte Mitwirkung am europäischen Willensbildungsprozeß nur bei grundsätzlichen und längerfristig angelegten Entscheidungen erwarten dürfen, die auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften durch einen längeren Diskussionsprozeß vorbereitet werden. Es bleibt deshalb festzuhalten, daß die Länderparlamente trotz des Beteiligungsverfahrens deutlich auf der Verliererseite des europäischen Integrationsprozesses stehen. Das föderalistische System der Bundesrepublik erleidet dadurch eine spürbare Schwächung. Die Entwicklung bewegt sich damit auf einen Grenzbereich zu, in dem die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer in Frage gestellt sein kann.⁴⁹ Auch wenn man im Augenblick noch annehmen darf, daß Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes noch nicht verletzt ist⁵⁰, der die Gliederung des Bundes in Länder und deren grundsätzliche Mitwirkung bei der Gesetzgebung festschreibt, wird diese Frage doch auf der Tagesordnung bleiben. Probleme können sich dabei insbesondere aus einer extensiven Anwendung der Generalmächtigungen in Art. 100 und Art. 235 EWGV ergeben und aus einer daraus abgeleiteten „Kompetenz-Kompetenz“ der Gemeinschaft.⁵¹ Von daher stellt sich die Frage, was getan werden kann, um das Gewicht der Landesparlamente innerstaatlich und in bezug auf die europäische Integration zu stärken. Dafür bieten sich vier Handlungsfelder an:

1. Die Länderparlamente müssen den ihnen verbliebenen Spielraum nutzen, sich mit den EG-Fragen aktiv zu befassen. Niemand hindert die Parlamente daran, vorausschauend und konstruktiv Themen von europäischer Relevanz aufzugreifen. Sie können so eigene Anstöße geben und ihre Regierungschefs und Fachminister mit konkreten Aufträgen gegenüber dem Bund oder den Fachministerkonferenzen versehen.⁵² Die direkten Aktivitäten der Landesregierungen in Brüssel wie der unmittelbare Kontakt in Einzelfällen oder die Tätigkeit der Brüsseler Landesbüros können zum Anknüpfungspunkt für Initiativen und Beschlüsse werden. Daneben empfehlen sich eigene Kontakte der Parlamente mit den Organen der Gemeinschaft, etwa durch Informationsreisen der Fachausschüsse mit dem Ziel, schon im Vorfeld Entwicklungen auf der europäischen Bühne zu erfahren und richtig einzuschätzen. Besonders wertvoll wäre auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Abgeordneten des Europäischen Parlaments.
2. Die föderalistische Negativbilanz des europäischen Integrationsprozesses muß Anstoß dafür sein, die zum Stillstand gekommene Bundesstaatsdiskussion wieder zu beleben.

⁴⁷ Vgl. auch **Becker** (Anm. 18), S. 41.

⁴⁸ Vgl. auch **Schröder** (Anm. 12), S. 99ff.

⁴⁹ Art. 79 III GG ist auch Schranke für die Verfassungsänderungen, die sich aus der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 I GG ergeben: **Evers** (Anm. 15), Rdn. 126 zu Art. 79 III; **Weber** (Anm. 9), S. 802; **Schwan** (Anm. 5), S. 80ff.; a. A. **Birke** (Anm. 5), S. 131f.; **Grabitz** (Anm. 27), S. 171.

⁵⁰ **Weber** (Anm. 9), S. 802; **Ress** (Anm. 11), S. 555.

⁵¹ **Tomuschat** (Anm. 8), Rdn. 20 zu Art. 24; **Becker** (Anm. 18), S. 32, unter Bezugnahme auf die Bayerische Staatsregierung.

⁵² Ebenso für den Bereich des Umweltschutzes: **Hans Kolo**, Beispiele für Konfliktzonen zwischen Landespolitik und Gemeinschaftsrecht – Umweltschutz, in: **Kremer** (Anm. 25), S. 89 (98).

Es liegt nahe, einen Ausgleich für die Länderparlamente darin zu suchen, daß Gesetzgebungskompetenzen vom Bund wieder auf die Länder zurückübertragen werden. Vorschläge dafür liegen auf dem Tisch.⁵³ Sie umfassen sowohl eine generelle Einschränkung der Bundeszuständigkeit zur konkurrierenden Gesetzgebung und zur Rahmengesetzgebung wie die Forderung nach Übertragung bestimmter Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Länder. Die Länderparlamente und die Landesregierungen sollten sich endlich entschließen, in dieser Frage den Bund nachdrücklich in die Pflicht zu nehmen.

3. Klare Forderungen sind an den weiteren Aufbau der Europäischen Union zu stellen. Die bisher starken zentralistischen Tendenzen der europäischen Entwicklung müssen gebrochen werden.⁵⁴ Dies bedeutet insbesondere:
 - Auf europäischer Ebene dürfen nur solche Regelungen erlassen werden, die für den Aufbau der Gemeinschaft zwingend notwendig sind. An diesem Grundsatz ist auch die Intensität der einzelnen Regelung auszurichten.⁵⁵ Zuständigkeitsübertragungen auf die Gemeinschaft müssen im einzelnen definiert werden. Generalklauselartige Zuständigkeitsnormen sind zu vermeiden.⁵⁶ Im Rahmen der bestehenden vertraglichen Grundlagen sind die Kompetenzen der EG restriktiv auszulegen.
 - Der weitere Ausbau der Europäischen Gemeinschaft muß sich an föderalistischen Grundsätzen orientieren.⁵⁷ Dies gilt sowohl für die Ebene der Nationalstaaten wie für die Berücksichtigung bzw. die Herausbildung autonomer Einheiten unterhalb der nationalstaatlichen Ebene. Auf dieser unteren Ebene sind die Grundsätze der Bürgernähe, der problemnahen Entscheidung und Kontrolle und der demokratischen Teilhabe der Bürger zu verwirklichen.⁵⁸
 - Das Subsidiaritätsprinzip ist generell zugrunde zu legen.⁵⁹ Der unteren Entscheidungsebene ist ein Kernbereich autonomer Aufgabenerledigung vorzubehalten, insbesondere in den Bereichen der Kultur, der Regional- und der Gesundheitspolitik. Für die deutschen Bundesländer bedeutet dies insbesondere die Wahrung der Bildungs- und Kulturhoheit sowie der Rundfunkhoheit, die Sicherung einer eigenständigen regionalen Strukturpolitik und die strikte Subsidiarität in der Forschungspolitik.
4. Schließlich sollten die Landtage sich mittelbar und unmittelbar am Aufbau der regionalen Ebene in Europa beteiligen.⁶⁰ Möglichkeiten dazu bestehen in der Ausweitung

⁵³ Vgl. z. B. Entschließung des **Landtags von Baden-Württemberg** vom 27. März 1985, Dokument 1 im Anhang; Schneider (Anm. 18), S. 64.

⁵⁴ Vgl. auch die Stellungnahme der **Ministerpräsidentenkonferenz** vom 21. – 23. Oktober 1987: „Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft – allgemeine Grundsätze, abgedruckt in Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 11/48, Anlage 2; Borchmann (Anm. 12), S. 631; Stoiber (Anm. 18), S. 55ff.

⁵⁵ Vgl. Hailbronner (Anm. 20), S. 77.

⁵⁶ Zumindest ist zu fordern, daß sich die Konturen der Befugnisse begrifflich fassen lassen. Tomuschat (Anm. 8), Rdn. 20 zu Art. 24; vgl. auch Schneider (Anm. 18), S. 62f.

⁵⁷ Schneider, a. a. O. (Anm. 56); vgl. dazu auch: Pernthaler (Anm. 13), S. 517f.; skeptisch: Hailbronner (Anm. 20), S. 81.

⁵⁸ Zur Rolle der Kommunen in der Europäischen Gemeinschaft: Heinrich Siedentopf, Europäische Gemeinschaft und kommunale Beteiligung, DÖV 1988, S. 981.

⁵⁹ Für den Bereich des Umweltschutzes normiert in Art. 130r IV EWGV. Vgl. auch Tomuschat (Anm. 32), S. 41.

⁶⁰ Schneider (Anm. 18), S. 57ff.; Magiera (Anm. 30), S. 16f.; Rudolf Hrbek, Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: Magiera/Merten (Anm. 30), S. 127ff.

bilateraler Beziehungen zu europäischen Regionen und in deren beratender Unterstützung in allen Fragen der Autonomie und des Parlamentarismus. Daneben sollte die Mitgliedschaft und Mitarbeit in der „Versammlung der Regionen Europas“ stehen, einer Vereinigung, der bereits über 100 Regionen angehören. Die Versammlung der Regionen Europas bietet eine vorzügliche Grundlage, die gemeinsamen regionalen Anliegen gegenüber den Nationalstaaten und der Europäischen Gemeinschaft geltend zu machen. Dies gilt insbesondere, nachdem die Europäische Kommission den „Beirat der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften“ als Konsultativorgan eingerichtet hat, in den die Regionen 21 Vertreter entsenden.⁶¹

Nur durch den Aufbau der regionalen Ebene kann die Europäische Union der Gefahr entgehen, ein zentralistisches Einheitsgebilde zu werden, dessen Entscheidungsebene für die 320 Millionen Einwohner der Gemeinschaft in unerreichbare Entfernung rückt. Ohne eine Verstärkung der in allen europäischen Ländern spürbaren regionalen Entwicklung werden auch die Bundesländer und ihre Parlamente als deutsche Sonderprobleme ihre Bedeutung verlieren.

Dabei geht es nicht um einen Regionalismus alter Prägung, für den Schlagworte wie Separation und Partikularismus kennzeichnend sind. Der moderne Regionalismus will dem übergeordneten Ziel der Einigung Europas dienen und es durch die Grundsätze der Partizipation und der Subsidiarität fördern. Europa ist nicht nur ein geographischer Begriff. Europa darf nicht nur ein wirtschaftlicher Begriff sein. Europa ist vielmehr auch definiert durch die Geschichte und die kulturelle Tradition seiner Teile. Europa ist auch definiert durch gemeinsame Wertvorstellungen, zu denen zuvörderst die Freiheit gehört. Freiheit aber setzt Demokratie, Parlamentarismus und auch die vertikale Gewaltenteilung voraus.

⁶¹ Beschluß der **Kommission** vom 24. Juni 1988, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 247/23.

**Entschließung des Landtags von Baden-Württemberg zur Bundesstaatsreform.
Beschlissen am 27. März 1985 (Drucksache 9/1316)**

Die föderative Ordnung, eines der tragenden Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland, hat sich in 35 Jahren bewährt. Sie muß auch aus heutiger Sicht bejaht werden als ein Gestaltungsprinzip, das am besten zur Sicherung der Freiheit des einzelnen beiträgt, dem Bürger vielfältige Möglichkeiten der demokratischen Mitwirkung eröffnet und eine bürgernahe Verwaltung gewährleistet. Zugleich hat sich die bundesstaatliche Ordnung als ein Element der regionalen Vielfalt und des Wettbewerbs unter den Ländern erwiesen. Die bundesstaatliche Funktionsteilung kann ihre Aufgabe im Verfassungssystem aber nur erfüllen, wenn Bund und Länder gleichermaßen Entscheidungszentren von politischem Gewicht sind und jeweils in ihrem Bereich über Aufgaben von substantiellem Gewicht zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung verfügen. Die Zuständigkeitsverlagerungen von den Ländern auf den Bund, eine immer weitergehende Kompetenzausschöpfung seitens des Bundes und eine Verwischung der Aufgaben- und Finanzverantwortung von Bund und Ländern haben dazu geführt, daß die föderative Grundsatzentscheidung der Verfassung heute in Frage gestellt ist. Angesichts dieser Situation unterstützt der Landtag von Baden-Württemberg in Übereinstimmung mit den anderen Landtagen nachdrücklich die Bemühungen um eine Reform des Grundgesetzes mit dem Ziele, daß eine weitere Aushöhlung des föderativen Systems verhindert und die Ausgewogenheit der bundesstaatlichen Ordnung wiederhergestellt wird.

Der Landtag von Baden-Württemberg befürwortet zu diesem Zweck eine Grundgesetzreform auf der Grundlage der Vorschläge, die die Arbeitsgruppe der Konferenzen der Fraktionsvorsitzenden im Bundestag und in den Landtagen im Jahre 1984 erarbeitet hat. Insbesondere hält der Landtag folgende Änderungen des Grundgesetzes für notwendig:

1. Die originären Gesetzgebungsbefugnisse der Länder müssen gestärkt werden. Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes, die nach heutigen staatlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten verzichtbar sind, werden auf die Länder übertragen.
 - a) Folgende Materien werden aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in die alleinige Landeszuständigkeit übertragen:
 - der Bergbau (Artikel 74 Nr. 11 GG); im übrigen soll der ausdehnenden Inanspruchnahme der Bundeskompetenz für das „Recht der Wirtschaft“ dadurch entgegengewirkt werden, daß der Klammerzusatz in Artikel 74 Nr. 11 GG als abschließende Aufzählung gefaßt wird;
 - die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Artikel 74 Nr. 13 GG); der Landtag geht davon aus, daß durch die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz die Mitfinanzierung überregionaler Forschungseinrichtungen (z. B. DFG, Sonderforschungsbereiche, Großforschungseinrichtungen, Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Deutsches Krebsforschungszentrum) seitens des Bundes nicht berührt wird;
 - aus der Materie Wohnungswesen (Artikel 74 Nr. 18 GG) die Wohnungsbauförderung, ferner aus Artikel 74 Nr. 18 GG die Bereiche Grundstücksverkehr, landwirtschaftliches Pachtwesen, Siedlungs- und Heimstättenwesen;
 - die nicht bundeseigenen Schienenbahnen (Artikel 74 Nr. 23 GG);
 - die Berufsbildung; der Bereich der außerschulischen beruflichen Bildung wird hierzu aus der konkurrierenden Zuständigkeit für das „Recht der Wirtschaft“ (Artikel 74 Nr. 11 GG) ausgegliedert, also mit der schon bestehenden Landeszuständigkeit für das Berufsschulwesen vereinigt;
 - die Staatsangehörigkeit in den Ländern (Artikel 74 Nr. 8 GG), diese Bundeskompetenz kann, da ein Bedarf für eine Landes-Staatsangehörigkeit nicht besteht, als bedeutungslos gestrichen werden.
 - b) Folgende Gebiete werden aus der Rahmenzuständigkeit des Bundes in die alleinige Landeszuständigkeit überführt:
 - das Hochschulwesen (Streichung der Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens in Artikel 75 Nr. 1 a GG);
 - die Landschaftspflege (Einschränkung des Artikels 75 Nr. 3 GG).
 - c) Auf folgenden Gebieten der konkurrierenden Zuständigkeit wird die Gesetzgebung des Bundes auf eine Rahmenkompetenz beschränkt:

- Versammlungsrecht (Artikel 74 Nr. 3 GG);
- Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland (Artikel 74 Nr. 5 GG);
- Abfallbeseitigung (Artikel 74 Nr. 24 GG).

Die Zuständigkeiten des Bundes im Krankenhauswesen nach Artikel 74 Nr. 19 a GG werden ersetzt durch eine Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und der Krankenhauspflegesätze.

2. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung muß im übrigen das bundesstaatliche Gleichgewicht durch eine Konkretisierung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Bundeszuständigkeit in Artikel 72 Abs. 2 GG besser abgesichert werden. Hierzu ist Artikel 72 Abs. 2 GG in Übereinstimmung mit den diesbezüglichen Vorschlägen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags dahin zu ändern, daß

- der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zur Regelung befugt ist, wenn die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit, die Wirtschaftseinheit oder die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes nur durch eine bundesgesetzliche Regelung zu erreichen ist;
- solche Bundesgesetze ferner auf diejenigen Regelungen zu beschränken sind, die zur Erreichung der vorgenannten Ziele erforderlich sind.

Hauptanliegen dieser Neufassung des Artikels 72 Abs. 2 GG ist es, den relativ weiten Ermessensbegriff eines Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung zu ersetzen durch einen rechtlich klarer eingegrenzten Grundsatz der Erforderlichkeit einer Bundesregelung. Damit wird die Einhaltung der Kompetenzschränken auch einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zugänglich, die nach der bisherigen Fassung des Artikels 72 Abs. 2 GG hier weitgehend ausgeschlossen war. Die vorgeschlagene Präzisierung würde weiter deutlich machen, daß in einer bundesstaatlichen Ordnung die „Rechtseinheit“ nicht Selbstzweck einer Regelung durch den Bund sein kann und daß Ziel eines Eingreifens des Bundes hier auch nicht die „Einheitlichkeit“, sondern die „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse ist.

Mit diesen Änderungen soll eine Reduzierung sowohl der Zahl von bundesgesetzlichen Regelungen im Bereich der Artikel 74 und 75 GG wie auch eine Beschränkung des Ausmaßes solcher Regelungen auf das unbedingt Notwendige erreicht werden.

3. Die Rahmenkompetenz des Bundes wird im Grundgesetz entsprechend der verfassungsrechtlichen Judikatur so definiert, daß den Ländern ein Raum für Gestaltungen von substantiellem Gewicht bleibt. Hierzu muß in Artikel 75 GG klargestellt werden, daß Rahmenvorschriften keine ins einzelne gehenden und erschöpfenden Regelungen enthalten dürfen. Um den Rahmencharakter der Bundesgesetze im Bereich des Artikels 75 GG sicherzustellen, sollen solche Gesetze künftig nur noch Grundsätze für die Gesetzgebung der Länder – also Anweisungen an den Landesgesetzgeber – enthalten und nicht unmittelbar geltendes Recht gegenüber dem Bürger setzen können.
4. Um die Einwirkungsmöglichkeiten der Landesparlamente gegenüber den Landesregierungen bei der Bundesgesetzgebung zu verbessern, wird die Beratungsfrist des Bundesrats im „ersten Durchgang“ (Artikel 76 Abs. 2 GG) bei Verfassungsänderungen auf drei Monate und bei sonstigen Gesetzen auf zwei Monate verlängert. In gleicher Weise wird der Bundesrat bei verfassungsändernden Gesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestags in einem ersten Durchgang mit einer Dreimonatsfrist beteiligt. Sonstige Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestags, sofern sie nach ihrem Inhalt der Zustimmung des Bundesrats bedürfen, werden künftig dem Bundesrat ebenfalls in einem „ersten Durchgang“ zugeleitet, wobei es in der Entscheidung des Bundesrats stehen soll, ob er von der Äußerungsmöglichkeit Gebrauch macht (mit der Möglichkeit der Fristabkürzung entsprechend Artikel 76 Abs. 2 Satz 3 GG).
5. Beim Zustandekommen von Änderungen des Grundgesetzes, die die Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten betreffen, sind die Landtage zu beteiligen (in der Form eines fristgebundenen Widerspruchsrechts). Diese Beteiligung, die auch der Mitwirkung der Landtage beim Zustandekommen des Grundgesetzes Rechnung trägt, stellt einen Beitrag zur Stabilität des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges dar.
6. Die Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen sind nach Gegenstand, Umfang und Intensität der Verflechtung zu reduzieren. Die Reform muß – zum Ausgleich der bisherigen Finanzierungsanteile des Bundes – verbunden sein mit einer neuen aufgabenkonformen Finanzausstattung der Länder. Neue Mischfinanzierungen, insbesondere nach Artikel 104 a Abs. 4 GG, sind unter Anlegung eines besonders

strengen Maßstabes auf enge Ausnahmefälle zu begrenzen. Soweit eine gemeinsame Planung notwendig bleibt, soll sie stärker auf Rahmenplanung beschränkt werden, die den Ländern einen ausreichenden Entscheidungsspielraum läßt.

7. Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch den Bund auf Gebieten der Landeszuständigkeit soll durch eine Änderung des Artikels 32 Abs. 3 GG von der Zustimmung der Länder abhängig gemacht werden. Die Länder sind bei der Vorbereitung solcher Abkommen frühzeitig zu beteiligen, indem sie über den Beginn der Vertragsverhandlungen und über deren Verlauf unterrichtet werden. Die Transformationskompetenz und Transformationsverpflichtung der Länder in bezug auf derartige Verträge des Bundes werden im Grundgesetz verankert.
8. Die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen soll durch eine Änderung des Artikels 24 Abs. 1 GG von der Zustimmung des Bundesrats abhängig gemacht werden. Um auch den Landtagen eine Beteiligung bei solchen die föderative Struktur berührenden Gesetzen zu ermöglichen, soll die Frist für die Stellungnahme des Bundesrats im „ersten Durchgang“ hier ebenfalls drei Monate betragen.

Der Landtag ersucht die Landesregierung, im Bundesrat auf eine Grundgesetzreform auf dieser Grundlage hinzuwirken und dabei insbesondere für die vorgenannten Einzelschlüsse einzutreten.

Dokument 2

Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente – Entschließung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente. Beschlossen auf der 56. Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 14. Januar 1983 in Bonn (Auszug)

1. Zur gegenwärtigen Lage der Landesparlamente

Die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, wie sie nunmehr seit mehr als 30 Jahren besteht, hat sich als Gestaltungsprinzip bewährt und findet heute allgemein Zustimmung. Die bundesverfassungsrechtlich begründete Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern sollte daher auch in Zukunft gewährleistet bleiben. Sie hat sich als ein Mittel zur Sicherung der Freiheit des Bürgers bewährt, sie hat dazu beigetragen, seine Möglichkeiten zur Teilhabe an der staatlichen Willensbildung zu vermehren, und sie hat die Bürgernähe der Verwaltung gefördert. Sie hat sich zudem als ein Element der regionalen Vielfalt und des Wettbewerbs erwiesen. Diese verfassungsrechtliche Ordnung beruht entscheidend auf der Eigenstaatlichkeit der Länder und deren Fähigkeit zu eigenverantwortlichen politischen Entscheidungen von substantiellem Gewicht. Die Möglichkeiten der Länder zur selbständigen Gestaltung wurden indessen in der Staatspraxis in zunehmendem Maße in einer Weise eingeschränkt, daß sich die Gewichte in dem vom Ansatz her ausgewogenen föderativen System erheblich zugunsten des Bundes verlagert haben. Diese schleichende Auszehrung der Kompetenzen der Länder trifft in erste Linie deren Gesetzgebungsorgane.

Diese Entwicklung ist im wesentlichen auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Die Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund und darüber hinaus auf die Europäischen Gemeinschaften sowie die fortschreitende Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebungs- und der Rahmengesetzgebungskompetenz durch den Bund haben den Umfang der von den Ländern und damit den Landesparlamenten zu regelnden und zu kontrollierenden Materien wesentlich eingeengt.
- Die Landesregierungen verzeichnen einen Kompetenzzuwachs, indem sie wesentliche Staatsaufgaben – wie z. B. die Planung – oder die vielfältigen Kooperationen der Länder untereinander sowie zwischen Bund und Ländern weitgehend in ausschließlicher Verantwortung ohne eine Mitentscheidungskompetenz der Landesparlamente wahrnehmen. Parallel dazu ist der Einfluß der Landesregierungen auch durch ihre Möglichkeit, über den Bundesrat an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitzuwirken, deutlich gestiegen.

Diese Entwicklung stört den notwendigen Gewaltenausgleich in den Ländern und gefährdet deren Eigenstaatlichkeit. Die Erfüllung der Aufgabe des föderativen Systems wird dadurch in Frage gestellt.

Die Präsidenten der Landesparlamente beobachten diese Entwicklung seit Jahren mit großer Sorge. Sie betrachten es als eine ihrer vornehmsten Aufgaben, die Stellung der Landesparlamente zu stärken und damit einer Gefährdung föderativer und demokratischer Grundsätze unserer Verfassungsordnung im Interesse der Freiheitssicherung und der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Bürgers zu begegnen. Sie werden in ihrer

Auffassung durch die internationale Entwicklung zu verstärkter Regionalisierung bestärkt, die sich weitgehend den deutschen Föderalismus zum Vorbild nimmt. Angesichts dieser Entwicklung ist eine Neubestimmung des Standorts der Landesparlamente und damit auch des Abgeordneten im Verfassungsgefüge geboten, um den Anforderungen des demokratisch-parlamentarischen Föderalismus in den künftigen Jahren gerecht werden zu können.

...

8. Verbesserte Information der Parlamente

Die Parlamentspräsidenten haben sich in der Vergangenheit wiederholt bemüht, der Aushöhlung der Kontroll- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Landesparlamente, wie sie durch die innerbundesstaatliche Kooperation und die Tätigkeit der Landesregierungen im Bundesrat bewirkt werden, zu begegnen.

- Sie haben deutlich gemacht, daß eine Einschaltung der Landesparlamente in den Prozeß der innerbundesstaatlichen Kooperation notwendig ist, bevor in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern die Weichen für eine bestimmte Konzeption gestellt sind.
- Sie haben darüber hinaus eine rechtzeitige Unterrichtung in bestimmten, die Interessen der Länder berührenden Bundesstaatsangelegenheiten gefordert, soweit nicht für Grundgesetzänderungen, die das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes und die Finanzverfassung betreffen, ohnehin eine förmliche Mitwirkung geboten ist.

Die entsprechenden Vorschläge zur Unterrichtung der Landesparlamente über Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, Bundesratsangelegenheiten und Fachministerkonferenzen wurden in einer Reihe von Ländern durch Absprachen mit den Regierungen, teils auch durch gesetzliche Regelungen, realisiert.

Die Präsidenten empfehlen den Ländern, in denen eine solche Einschaltung der Parlamente nicht gewährleistet ist, ebenfalls entsprechende Absprachen mit den Regierungen zu treffen oder, soweit dies nötig und möglich ist, die Einschaltung gesetzlich abzusichern. Im übrigen schlagen sie eine Fortentwicklung dieses Instrumentariums vor, indem die Unterrichtspflicht auf folgende Bereiche erstreckt wird:

- Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, soweit Kompetenzen der Länder berührt werden, um den Landtagen Gelegenheit zu geben, auf die Vorbereitung solcher Entscheidungen Einfluß zu nehmen.
- Richtlinien zur Vergabe von Subventionen und weitreichende Subventionsentscheidungen im Einzelfall,
- andere wichtige Regierungsentscheidungen, soweit für sie als staatsleitende Entscheidungen nicht ohnehin eine Beteiligung des Parlaments in Betracht kommt.

Dokument 3

Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 Vom 19. Dezember 1986

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Der in Luxemburg am 17. Februar 1986 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Einheitlichen Europäischen Akte und der Schlußakte vom 28. Februar 1986 wird zugestimmt. Die Einheitliche Europäische Akte und die Schlußakte werden nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat unbeschadet des Artikels 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957 (BGBl. II S. 753) umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Länder von Interesse sein könnten.

(2) Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist.

(3) Die Bundesregierung berücksichtigt diese Stellungnahme bei den Verhandlungen. Soweit eine Stellungnahme ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betrifft, darf die Bundesregierung hiervon nur aus unabwiesbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Im übrigen bezieht sie die vom Bundesrat vorgetragenen Länderbelange in ihre Abwägung ein.

(4) Im Falle einer Abweichung von der Stellungnahme des Bundesrates zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder und im übrigen auf Verlangen teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe mit.

(5) Ist dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sind, unbeschadet der bereits bestehenden Regelungen, auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuzuziehen, soweit der Bundesregierung dies möglich ist.

(6) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt auch im Land Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt.

Artikel 4

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem die Einheitliche Europäische Akte nach ihrem Artikel 33 Abs. 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Dokument 4

Vereinbarung

zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften in Ausführung von Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 (BGBl. II, S. 1102 f.).

Bundesregierung und Regierungen der Länder bekennen sich zur Europäischen Einigung auf der Grundlage der Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften einschließlich deren Folgerecht sowie zu den sich daraus ergebenden Informations- und Handlungspflichten in wechselseitigem Treueverhältnis. Sie arbeiten deshalb bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften eng und vertrauensvoll zusammen. Zur Durchführung der diese Zusammenarbeit regelnden Bestimmungen des Artikels 2 EE AG vereinbaren sie folgendes:

I. Unterrichtung des Bundesrates (Artikel 2 Abs. 1 EEAG)

1. Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat laufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für die Länder von Interesse sein könnten. Dies geschieht insbesondere durch Übersendung von der Bundesregierung vorliegenden

a) Dokumenten

- der Kommission und ihrer Dienststellen, soweit sie an den Rat gerichtet oder der Bundesregierung auf sonstige Weise offiziell zugänglich gemacht worden sind;
- des Europäischen Rats, des Rats, der informellen Ministertreffen und der Ratsgremien.

b) Berichten und Mitteilungen von Organen der Europäischen Gemeinschaften über Sitzungen

- des Europäischen Rats, des Rats und der informellen Ministertreffen;
- des Ausschusses der Ständigen Vertreter sowie sonstiger Ausschüsse oder Arbeitsgruppen des Rats;
- der Beratungsgremien bei der Kommission.

c) Berichten der Ständigen Vertretung über

- Sitzungen des Rats, der informellen Ministertreffen und des Ausschusses der Ständigen Vertreter;
- Entscheidungen der Kommission,

wobei der Bundesrat dafür Sorge trägt, daß diese Berichte nur an einen begrenzten Personenkreis in den jeweils zuständigen obersten Landesbehörden weitergeleitet werden.

d) Dokumenten und Informationen über förmliche Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Gemeinschaften.

e) Dokumenten und Informationen über Verfahren vor den Europäischen Gerichten, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist.

Die Unterrichtung bezieht sich auch auf Vorhaben, die auf Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind.

Im übrigen oder ergänzend erfolgt die Unterrichtung mündlich in ständigen Kontakten.

Die Unterrichtung wird auch in den Parlamentsferien aufrechterhalten.

2. Die Bundesregierung übersendet die Unterlagen dem Bundesrat zum frühestmöglichen Zeitpunkt und auf dem kürzesten Weg in jeweils zwei Exemplaren.
3. Die Ministerien des Bundes und der Länder eröffnen sich untereinander und dem Bundesrat im Rahmen der geltenden Datenschutzvorschriften Zugang zu ressortübergreifenden Datenbanken zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Die Bundesregierung wird sich bemühen, EG-Datenbanken, die den Regierungen der Mitgliedstaaten zugänglich sind, auch dem Bundesrat und den Regierungen der Länder zugänglich zu machen. Einzelheiten müssen gesondert geregelt werden.

II. Stellungnahme des Bundesrats (Artikel 2 Abs. 2 bis 4 EEAG)

1. Um die rechtzeitige Abgabe einer Stellungnahme zu ermöglichen, informiert die Bundesregierung den Bundesrat unbeschadet der Unterrichtung nach Teil I dieser Vereinbarung bei allen Vorhaben, die erkennbar ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, über den zeitlichen Rahmen der Behandlung in den Ratsgremien. Dies gilt grundsätzlich auch für Vorhaben, die nach Auffassung des Bundesrates ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren.
Je nach Verhandlungslage teilt die Bundesregierung dem Bundesrat auch mit, bis zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme wegen der sich aus dem Verfahrensablauf der Europäischen Gemeinschaften ergebenden zeitlichen Zwänge, insbesondere nach dem neuen Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischem Parlament, noch berücksichtigt werden kann.
2. Der Bundesrat kann seine Stellungnahme im Verlauf der Beratung des Vorhabens in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften anpassen und ergänzen. Zu diesem Zweck unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat durch ständige Kontakte – in einer der Sache jeweils angemessenen Form – über wesentliche Änderungen bei den Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften.
3. Stellungnahmen des Bundesrates sind auch solche, die von einem Beschlußgremium des Bundesrates abgegeben werden, sofern der Bundesrat ein solches Gremium errichtet.
4. Weicht die Bundesregierung von einer Stellungnahme des Bundesrats zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder ab, so teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe in der Regel schriftlich mit.
In den übrigen Fällen erhält der Bundesrat vom Abschluß eines Vorhabens Kenntnis durch Berichte der Ständigen Vertretung nach Teil I, 1 c. Verlangt der Bundesrat eine Begründung, so gibt die Bundesregierung sie mündlich im Plenum oder im Beschlußgremium des Bundesrats.

III. Hinzuziehung von Ländervertretern zu Verhandlungen in Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaften (Artikel 2 Abs. 5 EEAG)

1. Werden in Beratungsgremien des Rats oder der Kommission Vorhaben behandelt, zu denen dem Bundesrat vor Zustimmung der Bundesregierung zu Beschlüssen der zuständigen Organe der Europäischen Gemeinschaften Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, so unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat unverzüglich über den Ort, den Zeitpunkt und die Beratungsgegenstände der Sitzungen dieser Gremien.
2. Unbeschadet der gesetzlichen Regelung des Artikels 2 Abs. 5 EEAG stellen die Bundesregierung und die Regierungen der Länder gemeinsam eine Liste der Arbeitsausschüsse und -gruppen bei Kommission und Rat auf, an denen Vertreter der Länder teilnehmen können, soweit ausschließliche Gesetzgebungsmaterien oder wesentliche Interessen der Länder betroffen sind. Diese Liste kann bei Bedarf einvernehmlich geändert werden, ohne daß es einer förmlichen Änderung dieser Vereinbarung bedarf.
3. Der Bundesrat benennt der Bundesregierung die Ländervertreter beziehungsweise die die Vertreter entsendenden Länder. Für die in der Liste erfaßten Gremien kann dies ebenfalls listenmäßig für einen bestimmten Zeitraum erfolgen. Werden Ländervertreter im Einzelfall außerhalb oder in Änderung der listenmäßig benannten Vertreter bestellt, teilt dies der Bundesrat vor den Verhandlungen mit.
Die Bundesregierung wird dem Verlangen auf Hinzuziehung mindestens eines Länderververtreters, bei ausschließlichen Gesetzgebungsmaterien der Länder von zwei Ländervertretern, entsprechen, soweit ihr das möglich ist.

Die Bundesregierung wird dem Verlangen auf Hinzuziehung von zwei Ländervertretern zu Ratstagungen entsprechen, soweit ihr das möglich ist und ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betroffen sind. Nimmt in den Fällen des Artikels 2 Abs. 5 EEAG kein benannter Ländervertreter teil, gilt der Beobachter der Länder als benannter Vertreter.

4. Vertreter der Länder sind Mitglieder der deutschen Delegation. Sie sind inhaltlich an Stellungnahmen des Bundesrats gebunden. Sie können an Delegationsbesprechungen vor Ort teilnehmen, die zur Vorbereitung der Sitzungen durchgeführt werden. Vorausgehende gemeinsame Vorbereitungen, die auch von den Ländervertretern angeregt werden können, bleiben unberührt.
5. Delegationsleitung und Sprecherrolle liegen bei der Bundesregierung. Ein Ländervertreter kann in Arbeitsausschüssen und -gruppen mit Zustimmung des Delegationsleiters Erklärungen abgeben.

IV. Schlußbestimmungen

1. Artikel 2 EEAG und diese Vereinbarung ersetzen das Verfahren nach dem Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz vom 19./26. September 1979.
2. Diese Vereinbarung gilt auch für Vorhaben, die auf Beschlüsse des Rats und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind.
3. Unbeschadet des obigen Verfahrens werden ergänzende Formen der fachlichen Zusammenarbeit und Fachkontakte zwischen Bund und Ländern fortgeführt.
Die bisherige Praxis*) in den Bildungsministerräten sowie die Rechte und Pflichten aus der Erklärung des Bundeskanzlers vom 19. Mai 1983 zu den Ministertreffen der für die kulturelle Zusammenarbeit zuständigen Minister der Mitgliedstaaten bleiben unberührt.
Die Ländervertreter können zu Lasten des EG-Haushalts Verpflichtungen nur mit Zustimmung der Bundesregierung eingehen.
4. Die Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten des Beobachters der Länder gegenüber der Bundesregierung und den Gremien der Europäischen Gemeinschaften bleiben unberührt.

Protokollnotiz zu Abschnitt I der Vereinbarung

1. Die Unterlagen der Europäischen Gemeinschaften werden im allgemeinen unabhängig von ihrer EG-internen Qualifizierung offen weitergegeben.
Eine eventuell nach Ziffer I 1 des Rundschreibens des Bundesministers des Innern vom 10. Oktober 1985 vorzunehmende nationale VS-Einstufung wird vor Versendung an den Bundesrat vom Bundesminister für Wirtschaft – oder den sonst zuleitenden Ministerien – vorgenommen.
Unabhängig davon werden Mitteilungen der EG-Organen über eine besondere Vertraulichkeit vom Bundesrat beachtet.
2. Das jeweils federführende Ressort in der Bundesregierung trägt dafür Sorge, daß bei Vorhaben, die ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat auch dem Ressort vorliegende vorbereitende Papiere der Kommission zur Verfügung gestellt werden, die für die Meinungsbildung der Länder von Bedeutung sein können.

Bonn, den 17. Dezember 1987

*) Ländervertreter können in Bildungsministerräten mit Zustimmung des Delegationsleiters Erklärungen abgeben.

Stellungnahme der Landtagspräsidentenkonferenz zum Entwurf eines Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte.

Beschlossen auf der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 2. Juni 1986 in Bremen

Die Präsidenten der deutschen Landesparlamente stellen mit Sorge fest, daß die Einheitliche Europäische Akte eine weitere Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften vorsieht. Dies berührt in hohem Maße die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland und wirkt sich zum Nachteil der Länder und insbesondere zu Lasten der Landesparlamente aus.

Die Präsidenten der deutschen Landesparlamente halten daher in Übereinstimmung mit dem Bundesrat (Drucksache 150/86) einen Ausgleich für den drohenden Kompetenzverlust in Form einer Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten beim Willensbildungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften sowohl innerstaatlich als auch auf europäischer Ebene für dringend erforderlich. Dabei ist ein Verfahren vorzusehen, das die Landesparlamente in den Willensbildungsprozeß mit einbezieht.

Entschließung der Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 4. November 1986 zur Beteiligung der Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften

Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente sieht in der Einheitlichen Europäischen Akte eine Chance, die Integration Europas zu fördern und zu beschleunigen. Dieser Prozeß führt jedoch angesichts der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäischen Gemeinschaften zu weiteren Eingriffen in die Staatlichkeit der Länder, insbesondere zu einer weiteren Schmälerung der Gesetzgebungsaufgaben der Landesparlamente.

Die Landtagspräsidenten halten es daher für geboten, daß die Länder entsprechend dem Beschluß des Bundesrates vom 16. Mai 1986 an der innerstaatlichen Willensbildung zu EG-Vorhaben beteiligt werden.

Dabei ist aber auch eine Beteiligung der Landesparlamente unverzichtbar. Die Landtagspräsidenten schlagen daher ihren Parlamenten folgende Regelungen vor:

1. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für das Land von Interesse sein könnten.
2. Die Landesregierung gibt dem Landtag vor ihrer Stellungnahme im Bundesrat zu EG-Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen oder dessen wesentliche Interessen berühren, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme. Für Eilfälle ist ein besonderes Verfahren vorzusehen.
3. Falls die Landesregierung von der Stellungnahme des Landtags abweicht, teilt sie diesem die dafür maßgeblichen Gründe mit.

Begründung:

So sehr die Präsidenten der deutschen Landesparlamente die Einheitliche Europäische Akte als weiteren Schritt zur Integration Europas begrüßen, so beobachten sie doch auch mit Sorge die Konsequenzen, die sich aus der Übertragung weiterer Hoheitsrechte auf die Europäischen Gemeinschaften für die Staatlichkeit der Länder und damit die föderative Struktur der Bundesrepublik ergeben.

Die Luxemburger Akte wird mit der Beschleunigung des Integrationsprozesses und der Festlegung neuer Aufgabenschwerpunkte der Gemeinschaft (insbesondere in den Bereichen Forschung, Technologie, Umweltschutz) die Länder im Ergebnis vor allem in deren Gesetzgebungsaufgaben tangieren. Die Zustimmung zu dem Vertrag wird damit eine Entwicklung weiterführen, die im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte bereits zu weitgehenden Einbrüchen in die Kernzuständigkeiten der Länder geführt und eine einschneidende Verschiebung des bundesstaatlichen Gleichgewichts mit sich gebracht hat. Nach den Feststellungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages vom Jahre 1976 hatte diese Entwicklung bereits damals bis an die Grenzen der Bundesstaatsgarantie des Artikels 79 Abs. 3 GG herangeführt. Vor diesem Hintergrund sind die jetzt bevorstehenden neuen Eingriffe in die Gesetzgebungsaufgaben der Länder verfassungsrechtlich nicht vertretbar ohne eine gleichzeitige Neuverteilung der Gesetzgebungsaufgaben auch im Verhältnis von Bund und Ländern. Die innerstaatliche Bundesstaatsreform, die in der Entschließung der interfraktionellen Arbeitsgruppe

der Fraktionsvorsitzendenkonferenz von CDU/CSU, SPD und F. D. P. vom Januar 1985 empfohlen worden ist, muß deshalb in zeitlichem Zusammenhang mit der vorliegenden EG-Reform angegangen werden. Dabei ist es erforderlich, das Gewichtsverhältnis von Bund und Ländern unter Berücksichtigung der heutigen Kompetenzen der Gemeinschaft insgesamt neu zu bestimmen. Anzustreben ist, daß die zuständigen Organe des Bundes im Rahmen des Ratifikationszustimmungsverfahrens eine dahin gehende Absichtserklärung abgeben, die auch eine zeitliche Festlegung umfaßt.

Als notwendiger Bestandteil einer solchen Bundesstaatsreform ist die Änderung des Artikels 24 GG, wonach die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen an die Zustimmung des Bundesrats gebunden werden soll, zu realisieren, wie die Präsidentenkonferenz dies bereits in ihrer Stellungnahme vom 20. April 1978 zum Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages und die von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F. D. P. eingesetzte interfraktionelle Arbeitsgruppe in ihrer EntschlieÙung vom 9. Januar 1985 gefordert haben. Die Landtagspräsidenten stellen mit Befriedigung fest, daß nunmehr auch der Bundesrat sich diese Forderungen zu eigen gemacht hat (vgl. Beschlüsse des Bundesrats, Drucksachen 50/86 und 150/86). Um auch den Landtagen eine Beteiligung bei solchen, die föderative Struktur berührenden Gesetze zu ermöglichen, soll dabei für die Stellungnahme des Bundesrats im „ersten Durchgang“ eine Frist von drei Monaten festgelegt werden. In den Ländern ist weiter ein Verfahren vorzusehen, das die Einschaltung der Parlamente in die Willensbildung für die entsprechenden Entscheidungen im Bundesrat gewährleistet.

Die Landtagspräsidenten appellieren im Interesse der Bewahrung der Staatlichkeit der Länder an die Bundesregierung, künftig stärker als bisher darauf hinzuwirken, daß die Organe der Europäischen Gemeinschaften bei der Rechtsetzung den Grundsatz der Subsidiarität beachten und auf bundesstaatliche Strukturen Rücksicht nehmen. Eine Überdehnung der Gemeinschaftskompetenzen, wie sie wiederholt zu beobachten war (vgl. Bundesrats-EntschlieÙungen, Drucksachen 45/86 und 161/86), muß vermieden werden. Dies gilt sowohl für die bisherigen Kompetenzgrundlagen der Gemeinschaft wie für die Kompetenznormen der Luxemburger Akte.

Um den nachteiligen Folgen von Kompetenzübertragungen zu Lasten der Länder, insbesondere der Landesparlamente, schon jetzt wirksam zu begegnen, ist die Einschaltung der Landesparlamente in das vom Bundesrat in seinem Beschluß vom 16. Mai 1986 geforderte Beteiligungsverfahren bei EG-Vorhaben notwendig. Für die Beteiligung der Landesparlamente empfehlen die Landtagspräsidenten ein Verfahren, dessen wesentliche Bestandteile in der EntschlieÙung niedergelegt sind. Damit ergibt sich für die Vorbereitung der Entscheidungen zu EG-Vorhaben mit landesspezifischer Bedeutung ein gestuftes demokratisch-parlamentarisches Verfahren von der Landesebene über den Bund bis hin zu den Europäischen Gemeinschaften. Dieses Verfahren ist in die vorgegebenen Verfassungsstrukturen eingebettet; der politische Willensbildungsprozeß läßt die verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeiten eines jeden Verfassungsorgans unberührt, so daß die Verfahrensregelungen auch ohne Verfassungsänderung verwirklicht werden können.

Dokument 7

EntschlieÙung des Landtags von Baden-Württemberg zur Einheitlichen Europäischen Akte

beschlossen am 12. Dezember 1986

I.

Der Landtag sieht in der Einheitlichen Europäischen Akte eine Chance, die Integration Europas zu fördern und zu beschleunigen. Er begrüßt die Luxemburger Reform als einen bedeutsamen Beitrag zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft, dem weitere Schritte folgen müssen. Insbesondere muß der jetzt eingeleitete Prozeß einer Stärkung der Befugnisse des direkt gewählten Parlaments weitergeführt werden zu einer echten parlamentarischen Gesetzgebung. Der Landtag verweist insoweit auf seine EntschlieÙung vom 29. Januar 1986 zu den Zielen einer Europäischen Union.

II.

Die jetzige Reform führt mit der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäischen Gemeinschaften und mit der Beschleunigung des Integrationsprozesses zu weiteren Eingriffen in die Staatlichkeit der Länder, die im Ergebnis vor allem in ihren Gesetzgebungsaufgaben berührt werden.

Der Landtag hält es daher für geboten, daß die Länder entsprechend dem Beschluß des Bundesrates vom 16. Mai 1986 an der innerstaatlichen Willensbildung zu EG-Vorhaben mitwirken.

Dabei ist eine Mitwirkung der Landtage unverzichtbar. Der Landtag ersucht die Landesregierung, diese Mitwirkung des Landesparlaments sicherzustellen. Dazu soll ein Verfahren entwickelt werden, das zwischen Landtag und Landesregierung erarbeitet wird.

III.

Im übrigen ersucht der Landtag die Landesregierung, die Bemühungen um eine innerstaatliche Bundesstaatsreform nach den Grundsätzen, die der Landtag in seiner Entschließung vom 27. März 1985 niedergelegt hat, fortzuführen. Nachdem die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte bereits zu einer einschneidenden Verschiebung des bundesstaatlichen Gleichgewichts geführt hat, sind die jetzt bevorstehenden neuen Eingriffe in die Gesetzgebungsaufgaben der Länder nur vertretbar, wenn dies in zeitlichem Zusammenhang mit einer Neuverteilung der Gesetzgebungsaufgaben auch im Verhältnis von Bund und Ländern erfolgt. Anzustreben ist, daß die zuständigen Organe des Bundes eine dahin gehende Absichtserklärung abgeben, die auch eine zeitliche Festlegung umfaßt.

Als notwendiger Bestandteil einer solchen Bundesstaatsreform ist die Änderung des Artikels 24 GG entsprechend der Entschließung des Landtags vom 27. März 1985 – Ziffer 8 – zu realisieren.

IV.

Die Landesregierung wird gebeten, im Interesse der Bewahrung der Staatlichkeit der Länder darauf hinzuwirken, daß die Organe der Europäischen Gemeinschaften bei der Rechtsetzung künftig stärker als bisher den Grundsatz der Subsidiarität beachten und auf bundesstaatliche Strukturen Rücksicht nehmen.

Dokument 8

Verfahrensregelung zur Beteiligung des Landtags bei der innerstaatlichen Willensbildung zu landesrelevanten EG-Vorhaben

Die Mitwirkung des Landtags an der innerstaatlichen Willensbildung zu EG-Vorhaben wird auf der Grundlage der Entschließung des Landtags vom 12. Dezember 1986 in dem durch Artikel 2 des Bundesgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 19. Dezember 1986 (BGBl. II 1102) und durch die Bund-Länder-Vereinbarung nach Artikel 2 Abs. 6 dieses Gesetzes vom 17. Dezember 1987 bestimmten Rahmen wie folgt sichergestellt:

1. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren.
2. a) Die Landesregierung gibt dem Landtag – in Eilfällen dem zuständigen Ausschuß – vor ihrer Stellungnahme im Bundesrat von EG-Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, unverzüglich Kenntnis. Entsprechend Abschnitt II Ziff. 1 und 2 der Bund-Länder-Vereinbarung unterrichtet die Landesregierung den Landtag auch über den zeitlichen Rahmen des Beratungsablaufs und über wesentliche Änderungen des Vorhabens, um ihm oder dem zuständigen Ausschuß eine Stellungnahme zu ermöglichen.
b) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über ihre Entscheidung im Bundesrat.
3. Der Präsident überweist Mitteilungen nach Ziffer 2 an den zuständigen Ausschuß. Der Landtag ermächtigt gemäß § 26 Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung in Eilfällen den Ausschuß, auf Vorschlag des Präsidenten oder einer Fraktion für den Landtag abschließend Stellung zu nehmen. Dieses Verfahren findet auf Verlangen einer Fraktion auch bei sonstigen EG-Vorhaben Anwendung, bei welchen aufgrund Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte eine Stellungnahme des Bundesrats beabsichtigt ist.

„Auswirkungen des EG-Rechtes auf Regierung und Verwaltung“

I.

Das Thema „Auswirkungen des EG-Rechts auf Regierung und Verwaltung“ ist seit den Gründungsverträgen von 1951 (Montanunion) und 1957 (EWG) gleichermaßen aktuell und bedeutsam. Dies trifft sicher derzeit auch für Österreich zu, insbesondere dann, wenn es sich für einen Beitritt in die EG entscheiden sollte. Viele Mitgliedstaaten der EG haben sich bereits für einen Beitritt Österreichs ausgesprochen. Gerade Bayern, das als Folge des schrecklichen Krieges in eine unnatürliche Randlage innerhalb Deutschlands und der EG versetzt wurde, würde den Schritt Österreichs vom EFTA-Land zum EG-Mitgliedstaat sehr begrüßen. Trotzdem läßt das Thema keine Wahl, manches zu erwähnen, was vielleicht abschreckend in der österreichischen Diskussion um EG-Beitritt wirken kann. Aber eine solche Entscheidung muß einen realen Hintergrund haben. Die nachfolgenden kritischen Bemerkungen über die Auswirkungen der EG-Integration auf Regierung und Verwaltung müssen daher vor folgendem Hintergrund gesehen werden:

Die bayerische Staatsregierung bekennt sich ausdrücklich zur Einigung Europas als Voraussetzung für eine dauerhafte europäische Friedensordnung in Freiheit und wird auch künftig die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft in Richtung auf eine europäische Union unterstützen.

Unser Ziel ist allerdings ein Europa mit föderativen Strukturen, das die Erhaltung der kulturellen Eigenarten, der gesellschaftlichen Vielfalt, eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung und die Bürgernähe der Entscheidungen in den Mitgliedstaaten gewährleistet. In dieser Frage geht es derzeit allerdings noch mehr um politische denn um rechtliche Aspekte. Die EG ist eine sich dynamisch entwickelnde Wirtschaftsgemeinschaft, in ihrer politischen Finalität jedoch auf eine europäische Union ausgerichtet. Der Schweizer Professor Daniel Frei hat nachgewiesen, daß gemeinsames Wirtschaften über kurz oder lang ohnehin zu gemeinsamem Politisieren führt. In der Außenpolitik gibt es schon heute Ansätze einer solchen über die Wirtschaftspolitik hinausreichenden europäischen Politik, die unter der Bezeichnung EPZ = europäische politische Zusammenarbeit (Art. 30 EEA) bekannt und z. B. durch gemeinsame politische Aktionen der Zwölf in der Nahostpolitik, der Entwicklungspolitik oder jüngst im Fall Rushdie praktisch geworden ist.

Je weiter sich aber die Konvergenz, also die Gleichgerichtetheit der Politiken der Zwölf entwickelt und je rascher der Integrationsprozeß unter dem Stichwort Binnenmarkt voranschreitet, desto nachhaltiger stellt sich die Frage nach der inneren Ordnung der EG. Bildlich gesprochen läuft dabei die rechtliche Ordnung der politischen Entwicklung hinterher. Art. 1 der EEA sagt klar, daß die Gemeinschaft das Ziel verfolgt, gemeinsam zu konkreten Schritten auf dem Weg zur Europäischen Union beizutragen. Daraus folgt, daß zum einen heute die EG kein Bundesstaat ist, also auch nicht ihren Mitgliedstaaten übergeordnet ist, zum anderen aber auch, daß aus den Verträgen noch nichts über die innere Struktur einer künftigen europäischen Union entnommen werden kann. Dies bleibt einer

künftigen EG-Verfassung vorbehalten. Bisher haben die Vertragspartner in beschränktem Umfang aus dem Gebiet der Wirtschaftspolitik Kompetenzen auf die EG übertragen, ohne dabei der EG eine Kompetenz-Kompetenz oder eine von ihr ausgehende Befugnis zur Kompetenzerweiterung einzuräumen. Das Ziel der politischen Union gebietet es aber gleichwohl, schon heute vor auszudenken. Dabei sind wir in Bayern und darüber hinaus sicher weit überwiegend in der Bundesrepublik der Auffassung, daß ein Europa der Zukunft nur dann ein Europa mit Zukunft sein kann, wenn es nach den Prinzipien der Subsidiarität und des Föderalismus organisiert wird.

Jacques Delors hat dies offenbar erkannt, weil er von Bayern ausgehende Denkanstöße aufgegriffen hat und in Brüssel ein Gutachten zu Möglichkeiten einer Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips in Europa in Auftrag gegeben hat. Dabei hat er übrigens den bis dato in seiner Muttersprache unbekannten Begriff „subsidiarité“ in das Französische eingeführt. Der Föderalismusgedanke schließlich ist von vor kurzem noch ungeahnter Aktualität. In der Bundesrepublik hat er sich nicht nur bewährt, auch im Ansehen von Politik und Bevölkerung hat er, wie neuere Umfragen beweisen, signifikant gewonnen. Belgien hat gerade eine Verfassungsreform hinter sich und ist nun ebenfalls eine Föderation. Ähnliche Überlegungen werden aus Spanien berichtet, und selbst klassisch zentralistische Staaten wie Italien und Frankreich arbeiten an einer fortschreitenden Stärkung ihrer Regionen und Departments. So gesehen wäre übrigens ein Beitritt Österreichs zur EG eine willkommene Stärkung des föderativen Elements in der Gemeinschaft.

Brüssel hat diesen Zug der Zeit erkannt, man spricht vom Europa der Regionen und hat als ersten Schritt im vergangenen Jahr die Einrichtung eines Regionalbeirats mit beratender Stimme beschlossen, der auf die Belange der nachgeordneten Gebietskörperschaften achten soll. Seine Entwicklung und seine Einflußmöglichkeiten werden gerade wir Bayern sehr sorgfältig beachten. Keinesfalls betrachten wird diesen Weg als zufriedenstellende Kompensation für die Beeinträchtigung von Länderrechten, weil hier von keinen echten Rechten gesprochen werden kann.

In der Regionalisierung und in der konsequenten Beachtung des Subsidiaritätsprinzips liegt eine große Chance für Europa, denn der Weg zum Europa der Bürger kann nur über ein Europa der Regionen führen. Eurokratischer Perfektionismus und fehlende Bürgernähe sind der sichere Weg zur Europhobie. Alle Überlegungen zu einer europäischen Verfassung laufen daher auf eine Stärkung der Regionen hinaus, orientieren sich am Föderalismus und werden aller Voraussicht nach in einem künftigen parlamentarischen Europa zu einem echten Zwei-Kammer-System mit entsprechender Verteilung der Kompetenzen führen. Der Weg dorthin ist sicher noch weit, die Richtung aber bereits erkennbar.

II.

Heute allerdings geht es um Näherliegendes: Wir sind überzeugt, daß Föderalismus dank doppelter Gewaltenteilung besser kontrollierte staatliche Macht, Rücksichtnahme auf Tradition und historisch gewachsene Eigenart und von der Natur gegebene Verschiedenartigkeit, Bürgernähe und Sachnähe gewährleistet. Das sind wichtige Prinzipien, die einer fortschreitenden europäischen Integration weder geopfert werden dürfen, noch aber ihr im Wege stehen.

In der Bundesrepublik Deutschland tragen hierfür auch die Länder Verantwortung, nicht nur der Bund. Die Länder haben ihre Eigenstaatlichkeit trotz der staatsrechtlichen Verbin-

dung zur Bundesrepublik Deutschland bewahrt, denn ihre staatliche Hoheitsmacht ist nicht vom Bunde abgeleitet, sondern von ihm anerkannt. Das folgt schon daraus, daß im Nachkriegsdeutschland zuerst die Länder entstanden und erst Jahre später die Bundesrepublik (und auch die DDR). Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland regelt die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern lückenlos. Die Länder haben zahlreiche Gesetzgebungszuständigkeiten, insbesondere in den Bereichen Kulturpolitik, Landesplanung, Kommunalrecht, Polizei- und Sicherheitsrecht sowie Wahlrecht zu den Landesparlamenten. In den Artikeln 30 und 83 des Grundgesetzes wird darüber hinaus bestimmt, daß die Verwaltungshoheit bei den Ländern liegt. Sie führen die Gesetze – auch EG-Recht – grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus. An der Bundesgesetzgebung wirken die Länder über ihre Landesregierungen im Bundesrat mit.

Mit ihrer Gründung sind auf die Europäischen Gemeinschaften in weitem Umfang nationale Gesetzgebungskompetenzen übertragen worden, auch Zuständigkeiten der Länder (vgl. Art. 24 Abs. 1 GG; die Übertragung erfolgte durch Gesetz vom 25. März 1957, BGBl. 1957 II, S. 753ff.). Folgende Rechtsbereiche waren hiervon zunächst betroffen:

1. die Herstellung des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft sowie die Errichtung einer Zollunion (Art. 9–37 EWGV),
2. der gesamte Bereich der Landwirtschaft (Art. 38–47 EWGV),
3. die Freiheit des Personen- und Kapitalverkehrs (Art. 48–73 EWGV),
4. das Wettbewerbsrecht (Art. 85–94 EWGV),
5. die Harmonisierung von steuerlichen und sonstigen Rechtsvorschriften, soweit sie wettbewerbsverfälschend sein könnten (Art. 95–102 EWGV, jeweils a. F. soweit einschlägig). Nach heutiger Ansicht sind hiervon betroffen: das Agrarrecht, Versicherungsrecht, Patentrecht, Außenhandelsrecht, Energierecht, Steuerrecht, Recht des öffentlichen Auftragswesens, Währungs- und Finanzrecht, Sozialrecht, Verkehrsrecht, Rechtsvorschriften über die selbständigen und nichtselbständigen Tätigkeiten, Rechtsvorschriften über die Produktionsmethoden und Merkmale der vermarkteten und verwendeten Erzeugnisse, Post- und Fernmelderecht, Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Statistik, Zollrecht, Zivilprozeßrecht.

Die am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte hat den EG weitere Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen. Als wichtigste sind zu nennen:

- die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 102a EWGV),
- die Schaffung einer Technologiegemeinschaft (Art. 130f-q EWGV),
- das Umweltrecht (Art. 130r-t EWGV),
- die Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992 (Art. 8a, 100a EWGV),
- die Harmonisierung der indirekten Steuern bis zum 31. Dezember 1992 (Art. 99 EWGV).

Zur Erfüllung dieser Aufgaben erlassen der Rat und die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sprechen Empfehlungen aus oder geben Stellungnahmen ab, so steht es in Art. 189 des EWG-Vertrages. Im Recht des gemeinsamen Agrarmarktes z. B. werden Verordnungen erlassen, die ohne Mitwirkung der nationalen Legislativen in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelten und grundsätzlich von den Landesregierungen

auszuführen sind. Aber auch in Bereichen, wo sich die Gemeinschaft auf Richtlinien beschränkt, die als Rahmengesetzgebung gedacht sind, ist der nationalen Gesetzgebung wenig Spielraum gegeben. Die Praxis hat gezeigt, daß bei den großen Unterschieden in den Ausgangspositionen der Mitgliedstaaten Gemeinschaftsregelungen auch im Rahmen der Richtlinie oft weit ins einzelne gehen müssen.

III.

In die Rechtstellung der Länder wird durch die Rechtsetzung der EG in zweierlei Hinsicht eingegriffen:

- einmal unmittelbar in ihre Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen dadurch, daß die Organe der Europäischen Gemeinschaften auf Gebieten, die nach den Bestimmungen des Grundgesetzes den Ländern zugewiesen sind, wie z. B. im Ausbildungswesen, im Umweltschutz und in der Strukturpolitik, tätig werden;
- zum anderen entfallen durch die Gesetzgebung der Gemeinschaft Mitwirkungsbefugnisse im Verhältnis zum Bund, die den Ländern über den Bundesrat bei Gesetzgebung und Verwaltung national zustehen.

Im einzelnen ist die Bayerische Staatsregierung als die Exekutive im Freistaat Bayern von Maßnahmen der EG-Organen folgendermaßen betroffen:

1. soweit Rechtsetzungskompetenzen des Landes nach Brüssel abgewandert sind, in ihrem Gesetzesinitiativenrecht nach Art. 71 der Bayerischen Verfassung,
2. in ihren Mitwirkungsrechten im Bundesrat, soweit auf die EG Bundeskompetenzen verlagert worden sind,
3. als Vollzugsorgan europäischen Rechts oder nationalen Rechts, das EG-Recht (Richtlinien) umsetzt,
4. als Adressat europäischen Verwaltungshandels, z. B. in der Kontrolle von Beihilfen durch die Kommission, die die bayerische Regionalförderung genehmigen muß,
5. durch konkurrierendes Verwaltungshandeln der EG, z. B. in der Medienpolitik oder beim Umweltschutz.

Bezogen auf einzelne aus Ländersicht besonders bedeutsame Politikbereiche zeigt sich beispielsweise:

1. **Im Bildungs- und Kulturbereich** haben die Europäischen Gemeinschaften nach den Römischen Verträgen und der Einheitlichen Europäischen Akte Regelungsbefugnisse aufgrund Art. 57 EWG-Vertrag. Danach können sie zur Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise und zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten erlassen. Bildungspolitische Kompetenzen hat die Gemeinschaft ferner im Hinblick auf die Berufsausbildung aufgrund der Art. 118, 123, 128 EWG-Vertrag.
2. Die Einheitliche Europäische Akte hat den EG weitreichende Kompetenzen in der **Forschungspolitik** übertragen. Aufgrund der eingefügten Artikel 130f bis 130q werden Forschung und technologische Entwicklung zum ausdrücklichen Gegenstand des EWG-

Vertrages gemacht. Weitere vertragliche Einzelermächtigungen für forschungspolitische Maßnahmen der EG ergeben sich aus

- Art. 41 EWG-Vertrag: Koordinierung der Forschungsbestrebungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik;
 - Art. 55 EGKSV: Anregung und Förderung von Forschungsarbeiten für die Erzeugung und Steigerung des Verbrauchs von Kohle und Stahl sowie für die Betriebssicherheit;
 - Art. 4ff. Euratom-Vertrag: Förderung und Erleichterung der Kernforschung und Durchführung von Forschungs- und Ausbildungsprogrammen.
3. Grundlage für die **Kontrolle nationaler Beihilfen** durch die EG-Kommission sind die in den Artikeln 92 – 94 EWG-Vertrag beschriebenen wettbewerbspolitischen Befugnisse. Sie füllen die in Art. 3f enthaltende Zielbeschreibung des EWG-Vertrages aus.
4. Nach Art. 145 EWG-Vertrag kann der Rat auf die Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse **zur Durchführung** der Vorschriften, die er erläßt, übertragen. Dieser Übung kommt immer **größere** Bedeutung zu. Es hat sich gezeigt, daß der Rat dann, wenn er sich auf die Festlegung der Ziele und Grundzüge in einer Regelung beschränkt, die Entscheidung über die konkreten Kriterien, z. B. der Mittelvergabe im Zuge der europäischen Regionalförderung, den Durchführungsbestimmungen überläßt.
5. Die Angleichung der **Mehrwert- und Verbrauchssteuern** im Zuge der Schaffung des europäischen Binnenmarktes hat Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Industriestandortes sowie auf die Steuereinnahmen der Länder.
6. Durch die Einheitliche Europäische Akte ist der **Umweltschutz** als neues Ziel in den EWG-Vertrag eingebracht worden. Im Rahmen der neu eingefügten Bestimmungen der Art. 100a EWG-Vertrag und des Titels VIII „Umwelt“ mit den Art. 130r – 130t EWG-Vertrag erhält die EG neue Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gestaltung des Umweltschutzes in den Mitgliedstaaten. Diese Zuständigkeit der EG ist durch den Grundsatz der Subsidiarität begrenzt. Die Gemeinschaft darf nur insoweit tätig werden, als die vertraglichen Ziele der Umweltpolitik besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten.

Soweit ein Abriß über die Regelungskompetenzen der EG im einzelnen. Wie sich dies in der Praxis auswirkt, läßt sich anhand einiger **Beispiele** darstellen:

- Dem Rat liegt ein Richtlinienvorschlag vor, nach welchem im jeweiligen Aufenthaltsstaat das **Wahlrecht bei den Kommunalwahlen** auf alle Staatsangehörigen der EG übertragen werden soll. Wir sind allerdings der Auffassung, daß die Ausübung des Wahlrechtes – auch auf kommunaler Ebene – Ausübung einer Grundbefugnis des Staatsvolkes ist, also an die Staatsangehörigkeit gebunden ist. Wir meinen daher, daß es unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt eine Regelungskompetenz für die EG auf diesem Felde geben kann.
- Unter Berufung auf Art. 48 EWG-Vertrag beabsichtigt die Kommission unter Einschaltung des Rates durchzusetzen, daß der **öffentliche Dienst** mit Ausnahme eines genau und eng umschriebenen Kernbereichs typischer Hoheitsverwaltung für Angehörige der EG-Mitgliedstaaten geöffnet wird. Dies soll Einrichtungen betreffen, die mit der Verwaltung und Erbringung kommerzieller Dienstleistungen betraut sind, wie beispielsweise öffent-

liches Verkehrswesen, Strom- und Gasversorgung, Luftverkehrsunternehmen, Reedereien, Post- und Fernmeldewesen, Rundfunk- und Fernsehanstalten. Ebenso betroffen sollen Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens, der Unterricht an staatlichen Bildungseinrichtungen sowie die zivile Forschung in staatlichen Forschungsanstalten sein. Die Kommission will damit EG-Bürgern Bereiche der Hoheitsverwaltung eröffnen, die bislang nur Deutschen offenstanden, weil nach dem Grundgesetz nur Deutsche Beamte werden können.

- Mit der **Vereinheitlichung des öffentlichen Auftragswesens** wird vor allem aus Wettbewerbsgründen ein bisher weitgehend regulierter und geschlossener Markt geöffnet, auf dem immerhin etwa 15 Prozent des EG-Sozialproduktes erwirtschaftet werden. In der Folge dieses Schrittes allerdings kommen auf öffentliche Auftraggeber neue Formvorschriften zu.
- Durch eine „**Richtlinie**“ des Rates über die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der **Rundfunkstätigkeit**“ soll in den Mitgliedstaaten dafür gesorgt werden, daß inländische Fernsehunternehmen mindestens 60 Prozent bestimmter Sendezeiten der Sendung von Werken aus der Gemeinschaft vorbehalten. Auch wer von „Dallas“ oder „Denver“ nicht begeistert ist, wird darin eine massive Bevormundung und einen Eingriff in den Kernbereich der Rundfunkfreiheit erblicken. Sicher bedeutet Rundfunk in Teilbereichen Dienstleistung, Wettbewerb und damit wirtschaftliche Betätigung. Es kann aber nicht angehen, daß über diese Hintertür Essentialia der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten – im Falle der Bundesrepublik ihrer Länder – auf die EG übertragen werden. Verfassungskonflikte dieser Art müssen nach dem Schwerpunktprinzip gelöst werden, es darf also keinen Automatismus des ungeschriebenen Kompetenzzuwachses bei der jeweils übergeordneten – hier also der EG-Ebene – geben.
- Mit Maßnahmen und Vorlagen der Gemeinschaft zum Übergang von der Schule in das Erwachsenen- und Erwerbsleben, über neue Informationstechnologien, Fremdsprachenunterricht, schulische Integration behinderter Kinder, Analphabetismus, Schulversagen, Chancengleichheit für Mädchen und Jungen, Lehrerbildung, Fernunterricht, Verbrauchererziehung, Umwelterziehung und Gesundheitserziehung greifen die EG-Organen immer weiter in den Bereich der **Bildung** ein. Das zur Rundfunkstätigkeit Gesagte gilt hier entsprechend. Es gibt keine Vermutung gegebener EG-Kompetenzen, nur weil irgendwo Bezüge zu wirtschaftlicher Tätigkeit erkennbar sind. Im Kollisionsfalle muß also eine Abgrenzung hinsichtlich der zulässigen Regelungstiefe von EG-Recht im Verhältnis zu den gewachsenen mitgliedstaatlichen Verfassungsstrukturen gefunden werden.

Aus Sicht der Länder sind hierbei insbesondere drei Dinge besonders beklagenswert:

1. legen die EG-Organen ihre Kompetenzen äußerst extensiv aus; das geht soweit, daß nach unserem Verständnis im Einzelfall ohne Rechtsgrundlage gehandelt wird.
2. werden auf europäischer Ebene trotz wiederholter Beteuerungen von Jacques Delors, dem Präsidenten der EG-Kommission, die Grundsätze des Subsidiaritätsprinzips noch immer nur höchst unzureichend beachtet. Viele der vorher angeführten Beispiele belegen nach unserer Auffassung, daß die EG Dinge regelt, die man besser auf Landesebene regeln sollte.

3. beruft sie sich zu oft auf Art. 235 EWG-Vertrag. Danach kann der Rat auch dann Maßnahmen treffen, wenn hierfür der EWG-Vertrag keine erforderlichen Befugnisse vorsieht; Voraussetzung ist nur, daß ein Tätigwerden erforderlich erscheint, um im Rahmen des gemeinsamen Marktes ein Ziel der Gemeinschaft zu verwirklichen. Allerdings müssen in solchen Fällen alle Mitgliedstaaten zustimmen.

Diese Kriterien führen dazu, daß wir ausgesprochen zentralistische Tendenzen bei den EG-Organen beobachten müssen. Dies engt den politischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten immer mehr ein. In der Bundesrepublik sind hiervon auch die Länder betroffen. Wir müssen hierbei berücksichtigen, daß EG-Recht einfachem Recht vorgeht. Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus in einer neueren Entscheidung festgestellt, daß EG-Recht auch deutschem Verfassungsrecht, insbesondere den Kompetenznormen des Grundgesetzes, so lange vorgeht, wie es sich im Rahmen des Integrationsprogrammes der Römischen Verträge hält (BVerfG 75, 223ff.). Die Fragen nach den Grenzen dieses Integrationsprogrammes stellt eines der schwerwiegendsten Probleme der gegenwärtigen Rechtsentwicklung zwischen der EG und dem Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland mit seiner föderalen Struktur dar. Zwar besteht Einigkeit, daß eine Abschaffung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland (Art. 79 Abs. 3 GG) durch EG-Norm nicht möglich ist, da Kompetenzübertragungen auf die EG nicht zur Aufhebung dieser Ordnung führen dürfen (BVerfG 73, 339ff., 375f.). Es bleibt jedoch fraglich, wieviel Eigenstaatlichkeit der Länder am Ende noch übrig bleibt.

Die elf Ministerpräsidenten der Länder haben unter bayerischem Vorsitz in ihrer Sitzung vom 21. bis 23. Oktober 1987 ihre Sorge gegenüber dieser Entwicklung in **zehn allgemeinen Grundsätzen zum Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft** (sog. „Münchener Thesen“) formuliert. Sie lauten:

1. Wahrung der vertraglichen Grundlagen durch die EG-Organen,
2. Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips,
3. Föderalismus statt Zentralismus,
4. Sicherung der Bildungs- und Kulturhoheit der Länder,
5. Wahrung der Rundfunkhoheit der Länder,
6. Sicherung einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft,
7. Sicherung einer eigenständigen regionalen Strukturpolitik der Länder,
8. Wahrung wichtiger Qualitäts- und Verbraucherstandards,
9. Notwendigkeit mittelstandsfreundlicher Rahmenbedingungen,
10. Subsidiarität in der Forschungspolitik.

An diesen Münchener Thesen orientiert sich seither die EG-Politik der Länder. Dies haben die Ministerpräsidenten der Länder bei ihrem ersten Treffen mit EG-Präsident Jacques Delors am 19. Mai 1988 in der Bayerischen Vertretung in Bonn auch diesem gegenüber deutlich gemacht und sind dabei auf Verständnis gestoßen.

IV.

Das Grundproblem für die Länder besteht darin, daß sie im Gegensatz zum Bund in die Entscheidungsprozesse innerhalb der EG in keiner Weise einbezogen sind. Die Gemeinschaftsverträge stellen auch nach ihrer Erneuerung durch die Einheitliche Europäische Akte lediglich auf die Mitgliedstaaten und deren Regierungen ab.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei EG-Vorhaben bemißt sich daher allein nach innerstaatlichem deutschen Recht und Rechtsbräuchen. Davon ausgehend, daß mit dem Recht des Bundes, nach außen als Vertreter des Gesamtstaates zu handeln, nicht zwangsläufig die Befugnis verbunden ist, den Inhalt dieses Handelns selbst zu bestimmen, haben die Länder von Anfang an versucht, eine möglichst weitreichende Beteiligung im Rahmen des Willensbildungsprozesses für die Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaften zu erreichen. Diesem Begehren stand der Bund stets hinhaltend gegenüber. In Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen von 1957 stimmte der Bundestag lediglich einer Regelung zu, die den Ländern **die Information** über EG-Vorhaben ermöglichte. Aufgrund dieser Vorschrift hatte die Bundesregierung den Ländern über den **Bundesrat** alle Vorschläge der Kommission für Verordnungen und Richtlinien des Rates vor dessen Beschlußfassung zuzuleiten, soweit durch den Ratsbeschluß eine Umsetzung in innerdeutsches Recht erforderlich wurde, also in der Bundesrepublik unmittelbar geltendes Recht geschaffen werden sollte. In dieses Verfahren hat die Bundesregierung auch sonstige Mitteilungen, Stellungnahmen und Empfehlungen einbezogen, sofern diese als politisch bedeutsam angesehen wurden oder wenn das Europäische Parlament dazu gehört wurde. Federführend für die Beratung dieser EG-Vorlagen wurde der **Bundesratsausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften**. Die Einsetzung dieses Ausschusses beruhte auf Überlegungen des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Seidel, der am 24. September 1957 in einem Brief an die Regierungschefs der übrigen Länder darauf hingewiesen hatte, daß die mit der EWG und der damals geplanten Freihandelszone zusammenhängenden Fragen einer ständigen eingehenden Beobachtung und Behandlung durch die Länder bedürfen und es empfehlenswert erscheine, zu diesem Zweck ein fachlich ausgerichtetes Gremium zu bilden. Die Beratungen in diesem Ausschuß bereiten seitdem die Stellungnahmen des Bundesrates vor, die in Form von Beschlüssen des Bundesratsplenums abgegeben werden.

Der Informationsfluß zwischen der EG und den Bundesländern, aber auch zwischen Bund und Ländern wurde ferner sichergestellt durch den sogenannten **Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften (LB)**. Diese ständige Einrichtung seit Inkrafttreten der Römischen Verträge geht auf eine Vereinbarung der Ministerpräsidenten von Bayern und Baden-Württemberg mit dem damaligen Bundesaußenminister von Brentano im Jahr 1956 zurück. Der LB hat über die Tagungen des Rates, des Ausschusses der Ständigen Vertreter und anderer Gremien der EG ebenso zu berichten wie über die vorbereitenden Besprechungen der Bundesregierung.

Ein **Mitwirkungsrecht** der Landesregierungen an der innerstaatlichen Meinungsbildung in EG-Angelegenheiten wurde erst 30 Jahre nach Inkrafttreten der Römischen Verträge im **Zuge des Ratifizierungsverfahrens der Einheitlichen Europäischen Akte** gesetzlich sichergestellt. Diese neue, seit 1. Januar 1987 geltende Regelung (Art. 2 des Gesetzes zur EEA vom 19. Dezember 1986, BGBl. 1986, Teil II, S. 1102) garantiert zunächst eine umfassende und frühzeitige Information der Landesregierungen über EG-Angelegenheiten. Ihr Kernstück aber ist die Verpflichtung der Bundesregierung, vor ihrer Zustimmung zu Beschlüssen der EG bei Vorhaben, die ganz oder teilweise in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen oder deren wesentliche Interessen berühren, die Stellungnahme bei den Verhandlungen zu berücksichtigen, davon nur aus unabwiesbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abzuweichen und auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuzuziehen.

Der damalige Bayerische Ministerpräsident Franz Josef Strauß sagte hierzu am 10. Dezember 1986: „Die Einfügung dieser Regelung in das Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte ist von historischer Bedeutung für die Erhaltung des deutschen Föderalismus. Damit wird eine Forderung erfüllt, die der Bundesrat auf das nachdrückliche Drängen der Staatsregierung – maßgeblich unterstützt vom Bayerischen Landtag, dem ich bei dieser Gelegenheit dafür recht herzlich danken möchte – erhoben hatte.“

Dieses Verfahren hat nun eine starke Papierflut ausgelöst. Schon 1987 waren insgesamt ca. 8000 Eingänge (Vorentwürfe, Papiere aus Arbeitsgruppen usw.) zu verzeichnen, wovon man ca. 30 Prozent vervielfältigte und an die Regierungen der Länder verteilte. Der Rest wurde in Eingangslisten aufgenommen und kann bei Bedarf angefordert werden. Diese Papierflut stellt eine besondere Herausforderung dar. Es geht ja nicht nur darum, die Papiere entgegenzunehmen, sie müssen auch bearbeitet werden, um gegebenenfalls verbindliche Stellungnahmen des Bundesrates zu fassen. Hier zeigte sich, daß der Bundesrat, der nur alle drei Wochen zusammentritt, möglicherweise zu träge ist, um auf plötzlich eintretende Änderungen in den Verhandlungen in Brüssel reagieren zu können. Die neugewonnenen Mitwirkungsrechte verlangten eine flexible und effektive Wahrnehmung. In seiner Sitzung am 10. Juni 1988 setzte der **Bundesrat** daher für eilbedürftige und vertrauliche EG-Angelegenheiten durch eine Änderung seiner Geschäftsordnung eine **Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften**, die sogenannte EG-Kammer als neues Beschlußorgan ein. Dieser „kleine Bundesrat“ setzt sich ebenso wie das Plenum des Bundesrates aus Mitgliedern der elf Landesregierungen zusammen und kann kurzfristig insbesondere dann einberufen werden, wenn in einer EG-Angelegenheit das Votum des Plenums zu spät zustandekommen würde. Zweimal faßte die EG-Kammer 1988 bereits Beschlüsse. Der Anlaß war jedesmal typisch. Der erste Beschluß betraf die Verhandlungen zu den Durchführungsverordnungen der drei EG-Strukturfonds, der andere betraf den Kulturbereich und wandte sich gegen Initiativen des Rates zur Gesundheitserziehung in Schulen und zur Förderung der Innovation im weiterführenden Schulwesen. Wie bereits erwähnt, wurde durch das Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte auch die Entsendung von Vertretern der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates auf eine gesetzliche Grundlage gestellt (Art. 2 Abs. 5 EEAG). Die Ländervertreter können aber in die Verhandlungen nur mittelbar durch Einflußnahme auf die Vertreter der Bundesregierung eingreifen. Dennoch muß dies als wesentlicher Fortschritt zur Wahrung von Länderinteressen angesehen werden. Neben den bisher genannten länderübergreifenden Informations- und Einflußmöglichkeiten bestand schon immer das Bedürfnis, **länderspezifische** Anliegen und Informationen von und nach Brüssel zu transportieren. Man diskutierte daher seit einiger Zeit, sogenannte Informationsbüros der Landesregierungen in Brüssel einzurichten. Diese Bestrebungen wurden seitens des Bundes zunächst mit Argusaugen beobachtet, reklamiert er für sich doch die alleinige Kompetenz zur Außenvertretung. Es ging den Länderregierungen jedoch nicht darum, am Bundesaußenminister vorbei Politik zu betreiben, sondern allein um die Befriedigung des Bedürfnisses nach länderspezifischen Informationen. Von 1985 an begannen die Landesregierungen, Informationsbüros in Brüssel einzurichten. Das „Informationsbüro des Freistaates Bayern“ wurde im September 1987 eröffnet. Seine personelle Ausstattung bestand zunächst aus einem höheren Beamten als Leiter, einer angestellten Sachbearbeiterin und einer angestellten Sekretärin. Diese personelle Ausstattung erwies sich bald als unzureichend, und zwar schon deswegen, weil das Büro aus dem Freistaat Bayern heraus über

Erwarten stark in Anspruch genommen wurde. Hierdurch hat sich bestätigt, wie dringend das Bedürfnis nach einer bayerischen Anlaufstelle in Brüssel war. So wurde eine Aufstockung des personellen Stammes unumgänglich. Wenn diese abgeschlossen sein wird, werden neben dem Leiter und seinem Stellvertreter drei weitere höhere Beamte, die von den bayerischen Ministerien für Wirtschaft, Kultur und Soziales nach Brüssel entsandt werden, den Personalstamm des Büros bilden. Eine weitere Vergrößerung des Personalkörpers ist nicht auszuschließen, zumal ein etwa zwei- bis dreijähriger Dienst jüngerer Ministerialbeamter im Informationsbüro diese wichtige „Europa-Erfahrungen“ sammeln läßt und sie so für herausgehobene Dienstposten in ihren Stammhäusern vorbereiten kann.

Im einzelnen müssen von Brüssel aus folgende Aufgaben erledigt werden:

- Beschaffung von Informationen und Unterlagen, die einen spezifischen Bezug zu Bayern haben bzw. für das Bundesratsverfahren von Bedeutung sind,
- Pflege von Kontakten zu den Organen der EG, zur Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland, zu den übrigen EG-Mitgliedstaaten und zu den in Brüssel ansässigen Verbänden und sonstigen Organisationen.
- Hilfestellung für die bayerische Wirtschaft, vor allem für kleinere und mittlere Unternehmen, durch gezielte Informationen über Förderungsmöglichkeiten sowie Vorabklärung und Begleitung von Förderanträgen,
- Vorbereitung von Besuchen von Politikern und sonstigen Persönlichkeiten aus dem Land und Vermittlung von Gesprächskontakten,
- Selbstdarstellung des Freistaates Bayern, z. B. durch Veranstaltungen und Ausstellungen.

Um die bisher genannten Informations- und Einflußmöglichkeiten optimal zu nutzen, mußte darüber hinaus eine Konzeption erarbeitet werden, um die Entscheidungsfindung innerhalb der Staatsregierung zu verbessern. Die gewonnenen Informationen müssen schließlich aufgearbeitet werden, um die Auswirkungen der europapolitischen Vorhaben auf Bayern beurteilen zu können. Dies erforderte eine Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordinierung der verschiedenen Ressorts. Als Maßnahmen wurden vorgesehen:

1. die Errichtung eines neuen Geschäftsbereichs „Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten“ am 1. Juli 1988 und Zuordnung dieses Geschäftsbereichs an den bis dahin als Sonderminister ohne Geschäftsbereich fungierenden Bevollmächtigten des Freistaates Bayern beim Bund. Dieser neue Geschäftsbereich setzt sich zusammen aus der Bayerischen Vertretung in Bonn, einer Münchner Dienststelle sowie aus dem Bayerischen Informationsbüro in Brüssel. Zusätzlich wurde in dem neuen Geschäftsbereich eine Europa-Abteilung in Bonn eingerichtet, deren Aufgabe die Begleitung der Bundesratsverfahren in EG-Angelegenheiten (EG-Ausschuß, EG-Kammer, Bundesratsplenum), die Beschaffung, Filterung und Gewichtung aller eingehenden Informationen und deren Weiterleitung an Staatskanzlei und Staatsministerien ebenso ist wie die Pflege von Kontakten in Brüssel über das Bayerische Informationsbüro.
2. hat man in allen Ressorts sogenannte „Referate für Grundsatzfragen der Europapolitik“ geschaffen. Ihre Aufgabe besteht hauptsächlich darin, ihr Haus für europäische Vorhaben zu sensibilisieren und fachbezogen an bayerischen EG-Aktivitäten mitzuwirken.
3. wurde eine ständige Arbeitsgruppe „EG-Angelegenheiten“ eingerichtet, um die europapolitischen Fragen zwischen den Ressorts zu koordinieren. An ihr nehmen die EG-

Referenten der Ressorts und der Staatskanzlei, der Leiter der Europaabteilung im Bayerischen Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie der Leiter des Informationsbüros in Brüssel teil.

Diese Maßnahmen haben beträchtliche haushaltsmäßige Auswirkungen, insbesondere im Geschäftsbereich für Bundes- und Europaangelegenheiten. Der von der Staatsregierung vorgelegte Haushaltsplan entspricht dem; er liegt dem Bayerischen Landtag im April 1989 zur Abstimmung vor.

V.

Zusammenfassend ist festzustellen:

Die Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel schränkt die politische Gestaltungsmöglichkeit der Regierungen und Verwaltungen in den Bundesländern erheblich ein. Dem steht seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte ein innerstaatliches Mitwirkungsrecht der Landesregierungen in EG-Angelegenheiten gegenüber. Die Regierungen der Länder sind zusätzlich in der Lage, Vertreter in die deutsche Verhandlungsdelegation nach Brüssel zu entsenden. Das Grundproblem ist damit jedoch noch nicht aus dem Weg geräumt. Die EG-Gesetzgebung, die in starkem Maße zentralistische Züge aufweist und die mit rund 8000 Verordnungen und 1100 Richtlinien einen Umfang erreicht hat, der mit nationalen Gesetzgebungen vergleichbar ist, vollzieht sich immer noch ohne direkte Beteiligung der Bundesländer. Dies ist meines Erachtens nicht nur ein deutsches Problem, sondern geht alle Regionen der EG-Mitgliedstaaten an. Ihre Vertretung auf EG-Ebene ist eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau Europas, gilt es doch, dem Europa der Regionen und der Bürger zum Erfolg zu verhelfen.

Der Bayerische Ministerpräsident Dr. Max Streibl sagte dazu anlässlich seiner Regierungserklärung vor dem Bayerischen Landtag am 1. Dezember 1988:

„Vor uns liegt eine schwierige, aber auch große Zukunft. An uns ist es, sie in Frieden und Freiheit menschenwürdig zu gestalten, damit in einem geeinten Europa Bayern bleibt, was es ist: Heimat – modern und menschlich.“

Literaturhinweise

Hrbek, Die Beteiligung der deutschen Länder an den innerstaatlichen Beratungen und Entscheidungen in EG-Angelegenheiten, Schriftenreihe des Europainstituts der Universität des Saarlandes Nr. 117, Saarbrücken 1987.

Schavoir, Die Präsenz der Bundesländer in Brüssel. Der freie Beruf, Nr. 10, 1988, S. 16ff.

Schmidt-Meinecke, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Speyerer Forschungsberichte Band 59.

Strohmeier, Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die deutschen Bundesländer nach Errichtung von Länderbüros in Brüssel, DöV 1988, S. 633ff.

Diskussion

Univ.-Prof. Dr. Reinhard RACK, Universität Graz, Steiermark

Für mich war eine der zentralen Fragen der heutigen Tagung, die Frage danach, wie die Länder in der Gemeinschaft und die Länder vor den Türen der Gemeinschaft darauf reagieren, daß sie in mehrfacher Weise „verlieren“ – Zuständigkeiten, Einflußnahmemöglichkeiten, finanzielle Mittel.

Diesbezüglich sind auch in Bezug auf Österreich ein paar bereits praktizierte Verhaltensweisen der Länder genannt worden, mit denen niemand große Freude haben kann.

Herr Azizi hat darauf hingewiesen, daß in Österreich derzeit der Bundesminister für Föderalismusfragen im Verein mit einer Expertenkommission, in der auch Ländervertreter beteiligt sind, sich Gedanken darüber macht, wie man Kompetenzverluste der Länder nach Möglichkeit kompensiert bzw. in Grenzen hält.

Das ist dankenswert, ist aber auch sehr österreichisch, denn es ist wieder einmal Reform von oben. Der Bund macht sich Gedanken darüber, wie den Ländern in dieser Frage geholfen werden kann.

Herr Landeshauptmann Dr. Purtscher hat darauf hingewiesen, daß die Landesamtsdirektorenkonferenz und die Landeshauptleutekonferenz Resolutionen in Sachen EG beschlossen haben. In diesem Fall haben Landesorgane oder Länderinteressenvertretungsorgane sich um die Sache der Länder bemüht und verdient gemacht. Diese Lösung wäre schon weitaus sympathischer, würde sie nicht dazu führen oder hätte sie nicht in der Praxis dazu geführt, daß all das was bisher auf diesem Weg gemacht worden ist, im wesentlichen das Aneinanderreihen von einigen wenigen Schlagworten war. Wer immer sich die einschlägigen Resolutionen und Begleitpapiere durchgesehen hat, wird feststellen, wie dünn die Sache ist.

So gesehen glaube ich, daß andere Wege beschritten werden müssen. Andere Wege, die zum Teil auch bereits gegangen wurden; ich denke hier an die dankenswerte Aktivität, bei der das Institut für Föderalismusforschung und im besonderen dann auch Kollege Burtscher (mit weichem B) gebeten worden sind, sich intensiv Gedanken darüber zu machen, was den Ländern ins Haus steht und was die Länder in der gegebenen Situation als organisatorische und inhaltliche Maßnahmen zu setzen haben werden.

Diese Vorgangsweise halte ich als die einzig richtige, denn alle anderen „Problemlösungsstrategien“ laufen auf Schein- und/oder Alibilösungen hinaus: Das was immer wieder angeklungen ist, im besonderen mit dem Hinweis auf den Bundesrat, der offenbar in dieser Causa als der optimale Länderinteressenwahrnehmer aufgebaut werden soll, all das hat für mich einen ganz großen Haken. Hier handelt es sich um nebenamtliche Befassung mit einer Materie, die im Grunde genommen – und wir haben es gerade im letzten Referat wieder gehört und demonstriert bekommen – nebenamtlich nicht bewältigt werden kann.

Ich glaube daher, daß die Länder sehr gut beraten sein werden, wenn sie sich an Einrichtungen orientieren, wie sie die deutschen Länder geschaffen haben, angefangen vom Länderbeobachter über Länderbüros und Länderbeauftragte. Hier wird ernsthaft darüber nachzudenken sein, was in Österreich demnächst an organisatorischen Vorkehrungen getroffen werden muß, um sich rechtzeitig in diesen Entscheidungsprozeß einzuschalten.

Und noch ein letztes Stichwort. Es ist mehrere Male darauf hingewiesen worden, daß das ja alles noch so fern sei. Bis zum Jahre 1992 sei die Gemeinschaft selbst mit dem Binnenmarktprogramm und seiner Erfüllung beschäftigt, wahrscheinlich werde man aber auch zu Ende des Jahres 1992 noch nicht so weit sein. Sehr viele selbsternannte Experten denken überhaupt in noch ferneren Zeiträumen, etwa 1995 und 2000, und fühlen sich dann in folgender Diagnose bekräftigt: Mich erwischt es nicht mehr und hinter mir die Sintflut, oder so schnell wird das alles doch nicht geschehen müssen.

Ich meine hingegen, daß diese perspektivische Sicht der Dinge verfehlt ist: Es ist heute hier auch bereits gesagt worden, Rechtsakte werden im Rahmen des Gemeinschaftsrechts mit sehr sehr langen Vorlaufzeiten geschaffen. Die Beeinflussung von solchen Rechtsakten ist nie möglich am Ende dieses Entscheidungsganges, sondern sie ist nur dann möglich, auch für formal nicht in diesen Entscheidungsprozeß eingebundene Einheiten wie die Länder, wenn die Länder möglichst frühzeitig mit vernünftigen Konzepten aufwarten können.

Unter diesen Umständen nochmals:

Es ist unbedingt erforderlich, daß sich die österreichischen Länder die Vorbilder in der Bundesrepublik, nicht nur vorführen lassen, sondern es ist ein Gebot der Stunde, daß sie dann auch diese Modelle nachahmen bzw. mit eigenem Leben erfüllen, die auf Professionalität, Hauptamtlichkeit und Qualität hinauslaufen.

Alles andere kann nur dazu führen, daß für die Länder unter dem Strich ein noch schlechteres Resultat herauskommt, als ohnehin zu befürchten ist.

Herbert THALHAMMER, Landtagsabgeordneter, Vorarlberg

Geschätzte Damen und Herren! Ich bin Abgeordneter im Vorarlberger Landesparlament und zwar bin ich Mitarbeiter der Alternativen Liste, und ich möchte zu drei Angelegenheiten was sagen, die mir ein bißchen Bauchweh und Kopfschmerzen bereiten.

Erstens sei nur am Rande angemerkt, worüber wir heute nicht reden. Wir reden nicht darüber, welche Auswirkungen die EG auf unsere Lebensgrundlagen hat, die mit einem Tempo zerstört werden, wie es noch nie in der Geschichte der Fall war. Wir reden nicht darüber, welche Rolle die EG spielt in Bezug auf die dritte Welt, und ich kann Ihnen sagen, sie spielt eine verhängnisvolle Rolle, sie trägt dazu bei, daß der Hunger dort vergrößert wird, daß den Leuten der Boden unter den Füßen weggezogen wird. Mit Kampfpreisen, hochsubventionierten Preisen werden Nahrungsmittel exportiert und dann können die Länder der dritten Welt nicht bestehen mit ihren Produkten. Das wollte ich nur am Rande erwähnen, damit wir das nicht ganz aus dem Kopf weglassen sollen.

Zum Thema Föderalismus. Es hat mir vieles gut gefallen, was heute gesagt worden ist, nur weiß ich nicht, wie weit diese Worte wirklich ernst gemeint waren. Was mir gut getan hat, das war – es wurde – das Thema heißt ja Föderalismus – es wurde viel geredet von kleinen, überschaubaren Einheiten, von greifbaren politischen Strukturen und insofern ist mir auch Föderalismus ein Anliegen. Es ist auch ein Anliegen der Alternativbewegung, wo wir schon lange sagen, daß Dezentralisierung ein wichtiges Element ist, daß der einzelne sich selber eine Rolle zumißt, Mitwirkungsmöglichkeiten sieht, Möglichkeiten sieht, sich einzubringen. Und was ich jetzt sage, betrifft die Vorarlberger Politik und da muß ich einfach auf ein Fragezeichen anspielen, das sich mir aufdrängt, und zwar: Es haben ja zumindest im Land alle verfolgt, daß sich das Land Vorarlberg äußerst stark profiliert hat, als wahrscheinlich das Bundesland in Österreich, das am stärksten hinter Föderalismusbestrebungen steht. Und es hat ja dazu eine Volksabstimmung stattgefunden. Und wenn man heute zugehört hat, dann ging es doch wie ein roter Faden durch alle Referate, daß ein EG-Beitritt gleichbedeutend wäre mit einem massiven Abbau von Gestaltungsmöglichkeiten. Ich glaube, das ist heute einfach herausgekommen und es haben dann die Redner überlegt, wie kann man das noch wettmachen. Und ich muß ehrlich sagen, daß ich aber nicht verstehe, wie man jahrelang – wie es die ÖVP im Land getan hat – mit derartiger Vehemenz den Föderalismus betonen kann und dann mit derselben Vehemenz auf einmal dem EG-Beitritt das Wort reden kann, ich bin fast verleitet zu sagen, Feuer und Wasser vertragen einander nicht und mir kommt es fast so vor, daß hier über etwas hinweggeschummelt wird, daß da irgendwie elegant eine Kurve gekratzt wird. Aber ich glaube, wenn man es konsequent durchdenkt und wenn einer ein konsequenter Föderalist ist, dann darf er nicht in der Form – ich wollte heute das am Vormittag noch zum Herrn Landeshauptmann sagen, er ist jetzt nicht da – dann ist das für mich keine ehrliche Politik, wenn man dann in dieser Form einen EG-Beitritt betreibt.

Zum letzten, und das knüpft an an das Gesagte, zum dritten, wozu ich was sagen wollte, und zwar zum Stichwort Demokratie. Es knüpft insofern an, weil ja auch Föderalismus und Subsidiarität sehr viel mit den Partizipationsmöglichkeiten, mit den Teilnahmemöglichkeiten des einzelnen zu tun hat und anscheinend sind diese Anliegen – Subsidiarität, Föderalismus – so viel ich herausgehört habe –, Anliegen von einer breiten Mehrheit, zumindest auch einer breiten Mehrheit bei uns im Land. Und ich behaupte jetzt einmal, daß EG-Beitritt oder EG heißt, weg von der Demokratie. Und ich möchte das jetzt nur in einigen

kleinen Beispielen untermauern und einmal die These aufstellen, auch wenn wir das EG-Parlament mit mehr Kompetenzen ausstatten würden, auch wenn wir es schaffen würden, die derzeitigen österreichischen demokratischen Institutionen, die ja auch nur mit Einschränkungen positiv beurteilt werden können, auf die EG zu übertragen, ich behaupte, das wäre noch lange nicht die demokratische Qualität, die wir derzeit in Österreich haben. Ich behaupte also, ein Übertragen um einen 1 : 1 Maßstab ist nicht möglich, und zwar weil die Quantität die Qualität unmöglich macht. Wie soll ein Abgeordneter eine Million Menschen vertreten, bitte? Wie soll er das tun? Also ich glaube, daß da einfach die Größe verhindert, daß bestimmte Qualitäten noch da sind. Und es ist so, manche Redner haben solche kleinen Probleme beleuchtet – angesprochen worden ist auch zum Beispiel die Papierflut. Ja wenn so ein riesiger Raum ist, dann ist auch ein riesiger Regelungsbedarf da, und das geht dann halt über das Maß hinaus, was noch irgendwo machbar ist, was überschaubar ist. Und dann dieser Ausweg der Länderbüros. Wir müssen akzeptieren, wir haben da wenig direkte Mitwirkungsmöglichkeiten, gut und schön, ich glaube ihnen das, was sie gesagt haben, daß man über die Länderbüros im Stadium der Gesetzesvorbereitung was machen kann. Angemerkt sei, das ist ja genau die Methode, die die UNICE, der Unternehmervverband der EG, macht, die – wenn ich richtig informiert bin – 2000 Lobbyisten dort hat und die sehr massiv diese Masche – sagen wir es einmal so – benutzt. Nur eines muß uns klar sein, das ist keineswegs eine demokratische Einrichtung. Das entzieht sich jeder demokratischer Kontrolle, wer bei welchem Cocktail mit wem was bespricht und welche Einflüsse da ausübt. Ja, das wollte ich einmal sagen. Dankeschön.

Dr. Walter BÖSCH, Mitglied des Bundesrates, Vorarlberg

Meine geschätzten Damen und Herren! Ich bin Mitglied des Bundesrates, der – und das sei vorausgeschickt – sehr stark um- und ausgebaut werden müßte, um jene Aufgaben zu erfüllen, die einer Ländervertretung bei einem allfälligen EG-Beitritt zukommen würden. Nun aber in einem Satz, das eigentliche Spannungsfeld zwischen EG und Föderalismus. Es sind eigentlich zwei Punkte. Die Verfassungsdynamik der EG, die ganz im Gegenteil zur Versteinierungstheorie steht, die der österreichische Verfassungsgerichtshof begründet und ausspricht. Die EG geht von einer dynamischen Entwicklung aus, das macht in gewissem Sinne die Situation unberechenbar für die Länder, natürlich auch für den Staat. Es sind Kompetenzen nicht abgegrenzt wie bei uns in einem Kompetenzkatalog, sondern mehr oder weniger in Aufgaben niedergelegt und aus diesen Aufgaben werden dann die Kompetenzen abgeleitet. Dann kommt als zweites hinzu, daß die Länder sozusagen durch einen Bundesminister – nicht nur die Landesregierungen, sondern auch die Landtage – durch einen Bundesminister als einem Organ der Exekutive und zugleich Organ der „Zentralgewalt“ vertreten werden. Es haben sozusagen die Länder nur noch einen Treuhänder – um es einmal so auszudrücken – den sie aber nicht selbst aussuchen können, sondern der ja durch die Verfassung vorgegeben ist. Und der entscheidende Punkt ist meiner Ansicht neben den Büros, den Vorinformationen in Brüssel etc. die Frage des Verhältnisses zwischen dem Machtgeber, in diesem Fall den Ländern und dem Machthaber, dem Bund, dem Bundesminister, der jeweils im europäischen Rat auftritt. Und hier ist der Angelpunkt die außenpolitische Kompetenz. Ich glaube, so lange die außenpolitische Kompetenz allein beim Bund liegt, ist der Grundsatz immer der, daß letzten Endes die Bundesregierung bzw. jeder Minister, der gerade in Brüssel tätig ist, entscheidet und alle Einrichtungen drum herum sicher nicht unterschätzt werden dürfen, aber das Kernproblem bleibt die Vertretung der Landtage durch einen Bundesminister. Und das entspricht zumindest derzeit nicht unserem Verfassungsverständnis. Hier müssen grundsätzliche Überlegungen angestellt werden, über deren Ausgang man natürlich hier noch nichts sagen kann, aber die doch angestellt werden sollten, will man ehrlich eine Diskussion führen, von der man weiß, daß auch die Länder an diesem Willensbildungsprozeß entsprechend teilnehmen können. Noch ein paar Sätze zum Herrn Landeshauptmann, der am Vormittag ein Plädoyer mehr oder weniger für einen EG-Beitritt gehalten hat. Er hat von 33 Betrieben gesprochen, sozusagen den besten, die 33 besten des Landes erwähnt. Es ist zuzubilligen, daß diese ein Interesse daran haben, aber man darf die anderen auch nicht vergessen. Man darf die Umwelt, die Landwirtschaftspolitik auch nicht ganz außer Acht lassen. Die Verkehrspolitik und damit komme ich zum Schluß und darf darauf hinweisen, daß gerade das Verhandlungsmandat, das der Europäische Rat der Kommission zur Regelung der Transitfragen erteilt hat, eigentlich uns die Augen öffnen sollte, nicht für einen Pessimismus, aber für einen gesunden Realismus dafür, was uns in Verhandlungen und in der EG erwartet. Daß wir also sehr gut gerüstet sein müssen, um den Entwicklungen, ich will nicht sagen Pressionen, denen wir ausgesetzt werden, einigermaßen Herr zu werden. Es bedarf daher wirklich ganz gründlicher Vorbereitungen und eines gesunden Realismus, um diese Frage im Interesse unseres Landes lösen zu können. Ich danke Ihnen.

Dr. Josef AZIZI, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien

Meine Damen und Herren. Wenn ich noch einmal das Wort ergreife, so nicht nur, um meinem Dank noch einmal Ausdruck zu verleihen – ich habe auch den heutigen Nachmittag in vielfacher Hinsicht sehr bereichernd empfunden –, sondern auch, weil viele Fragen angesprochen wurden, die direkt oder indirekt, sei es das, was ich am Vormittag selbst gesagt habe, seien es die Funktionen, die der Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst in den Angelegenheiten EG – Föderalismus wahrnimmt, berühren, und ich wollte dazu kurz Stellung nehmen, um keinen verzerrenden Eindruck zu vermitteln.

Zunächst wollte ich noch nachtragen, wie das heute schon von dem Herrn Zweitvortragenden angesprochen wurde, daß unter den berührten Länderkompetenzen insbesondere den Voraussetzungen für eine Aufnahme in den öffentlichen Dienst hinsichtlich der nichtthoheitlich tätigen Landesbediensteten ein ganz entscheidender praktischer Stellenwert zukommt. Stellen Sie sich vor, daß etwa neben der gesamten Privatwirtschaftsverwaltung der Länder im besonderen nach der bereits bestehenden Judikaturtendenz des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften die Tätigkeit von Landeslehrern nicht mehr bloß Staatsbürgern vorbehalten bleiben darf. Ich will jetzt nicht noch weitere Beispiele anführen. Das sei nur angedeutet. Eine sehr radikale Auskunft zur Öffnung des Verwaltungsdienstes bekommt man natürlich von der EG-Kommission, aber grundsätzlich scheint eine derartige Öffnung des Verwaltungsdienstes jetzt tatsächlich die allgemeine Tendenz in den Europäischen Gemeinschaften zu sein. Wieweit wir auf die Dauer unser derzeitiges System des Beamtendienstrechts überhaupt wahren können in dieser Form, im Hinblick auf die damit verbundenen hoheitlichen Funktionen auch für ansonsten nicht hoheitlich tätige Beamte, das ist eine Frage, die hier nur angedeutet sein soll.

Ganz wichtig ist in meinen Augen die Frage des Demokratieaspekts, die in hervorragender Weise sowohl von den Vortragenden des heutigen Nachmittags als auch – mit gewissen kritischen Akzenten – von einem meiner jetzigen Diskussionsvordredner erwähnt wurde. Nicht von ungefähr hat die Schweiz – die für viele der Musterbundesstaat in Europa par excellence zu sein scheint – im Bericht des Bundesrates an das Eidgenössische Parlament, an den Nationalrat, in erster Linie als einen Vorbehaltsgrund gegen einen Beitritt zu den Gemeinschaften nicht den Föderalismus angeführt – und auch nicht ausschließlich die Neutralität –, sondern in erster Linie die Demokratie. Und hier wiederum im besonderen etwas, was uns in Österreich auch tangiert, wenn auch nicht in diesem Ausmaß in praktischer Hinsicht, die direkte Demokratie. Ich glaube, es ist sehr wohl von Bedeutung, daß wir uns mit der Frage auseinandersetzen, und ich fand es außerordentlich interessant zu hören, was ein Vertreter eines deutschen Landesparlaments zu dieser Kombination aus Machtverlusten, aus dem Föderalismusaspekt heraus einerseits und aus dem demokratischen Aspekt andererseits zu sagen hatte und welche Möglichkeiten zu einer Bereinigung er in diesem Bereich angepeilt hat. Jedenfalls scheint es mir unabdingbar, daß wir uns bewußt sind – das ist jetzt zumindest meine persönliche Auffassung, aber sie deckt sich weitgehend mit der in dem Verfassungsgutachten hinsichtlich eines EG-Beitritts zum Ausdruck gebrachten Auffassung –, daß zumindest hinsichtlich des demokratischen Prinzips sowie wahrscheinlich – meiner Auffassung nach auch mit großer Gewißheit – hinsichtlich des föderalistischen Prinzips jedenfalls von einer Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung auszugehen sein wird und daß daher – wie heute vormittag

schon angedeutet – eine Volksabstimmung schon aus diesen Gründen in Österreich unerlässlich sein dürfte im Zusammenhang mit einem EG-Beitritt.

Ich will jetzt nicht auf die rechtstechnischen Fragen eingehen, dazu ist hier nicht der Ort. Ich darf noch erwähnen, daß die besondere Stärkung der Verwaltung, die in Wahrheit mit einem EG-Beitritt verbunden ist, auch eine Verschiebung im Kräftefeld zwischen den Gewalten darstellt. Es erscheint mir von ganz besonderer Tragweite, daß – wie in den beiden Referaten des heutigen Nachmittags auch deutlich geworden ist – selbst auf Länderebene offenbar die Bedeutsamkeit der Landesverwaltung gegenüber der Landesgesetzgebung im Zunehmen begriffen ist. Dieser Umstand ist unabhängig davon zu sehen, daß selbstverständlich insgesamt das Land Kompetenzen abzugeben hat gegenüber den Gemeinschaften und daß dadurch natürlich auch den Ländern an sich ein Verlust an Hoheitsrechten erwächst. Diese Akzentverschiebung wurde in der Schweiz sehr genau analysiert und auch sehr realistisch, zumindest im mündlichen Gespräch, von den zuständigen Sachbearbeitern ausformuliert, auch betreffend die Kantonalebene.

Was die Regionsdefinition im EG-Förderungsrecht anlangt, so ist es selbstverständlich ein sehr ernstzunehmender Gesichtspunkt, daß man möglicherweise im Rahmen der Förderungshandhabung überlegt, historisch gewachsene Ländergrenzen nicht zu überschreiten, um sich dadurch nicht in anderer Hinsicht zu präjudizieren. Hier wollte ich lediglich eine hypothetische Möglichkeit für das Optimieren von Förderungsergebnissen darlegen. Es ist aber auch nicht zu bestreiten, daß es möglich wäre, daß in ein und demselben Bundesland nicht nur das Bundesland die Einheit sein könnte, sondern daß man allenfalls verschiedene Verwaltungsbezirke zu einer regionalen Einheit zusammenfaßt, um dadurch eventuell über den EG-Durchschnitt zu geraten. Wie weit das allerdings eine Praxis wäre, die von der Kommission akzeptiert würde, vermag ich nicht ad hoc zu beurteilen. Wenn Sie sich die Größe der Regionen, die die Kommission etwa in Frankreich akzeptiert hat, ansehen, dann ist die Frage, ob Teile eines österreichischen Bundeslandes noch als Region angesehen werden könnten, durchaus kritisch zu prüfen.

Etwas möchte ich in diesem Zusammenhang noch hervorheben, nämlich an Konsequenzen auch für die Landesvollziehung: Das ist die Notwendigkeit der permanenten EG-Rechtskonformitätsprüfung für die gesamte Vorbereitung der Landesgesetzgebung und vermutlich in Hinkunft auch für die bereits bestehende Landesrechtsetzung, für das bereits bestehende Landesrecht. Wie Sie wissen, hat das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst für die Bundesebene bereits im September 1987 eine derartige Konformitätsprüfungsrichtlinie an die Bundesministerien gerichtet. Inzwischen wurde eine Richtlinie hinsichtlich der Durchführung dieser Konformitätsprüfung ausgearbeitet, die in Bälde an die einzelnen Bundesdienststellen ergehen wird. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat sich auch bereiterklärt, sollten die Länder das wünschen, auch im Zusammenhang mit der Begutachtung von Landesgesetzentwürfen eine derartige Prüfung vorzunehmen, um sie den Ländern dann abzunehmen. Nichts desto trotz bin ich der Auffassung – und das scheint mir auch ganz wichtig zu sein –, daß in der Vollziehung der langfristige Weg vielleicht nicht so sehr der sein sollte, spezielle EG-Abteilungen in jeder Dienststelle zu schaffen, sondern vor allem auch darauf zu dringen, daß die jeweiligen fachbezogenen Beamten die notwendigen EG-Rechtskenntnisse erwerben, um unmittelbar selbst im Rahmen ihrer fachkundigen Dienstleistung auch eine EG-Rechtsübereinstimmung festzustellen. Das heißt, es hieße wahrscheinlich das Pferd von hinten aufzuzäumen, wenn man jetzt in jeder Dienststelle eigene übergreifende EG-Abteilungen oder Organisationseinheiten einrichtete, die allge-

mein den EG-Standpunkt im Auge haben, aber nicht zugleich auch konkret die Sacharbeit zu bewältigen haben. Ich glaube aber schon, daß es notwendig sein wird, vor allem seitens des Bundeskanzleramtes koordinierend und vielleicht allenfalls auch mit einer gewissen Hilfestellung, was das Verfahren der EG-Rechtskonformitätsprüfung anlangt, die Sacharbeiter zu unterstützen.

Was die Tätigkeit der Arbeitsgruppe „EG/Föderalismus“ betrifft, so hat sie meines Wissens die Bundesebene immer als einen Ausdruck des kooperativen Bundesstaates verstanden. Ich glaube, daß Angelegenheiten, die die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern anlangen, insbesondere in organisatorischer Hinsicht und hinsichtlich der Vorbereitung von Rechtsakten auch der Gesetzgebung, vor allem dann, wenn sie die Bundesverfassung berühren, solche sind, die letztlich nach dem B-VG sehr weitgehend in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen. Es erscheint daher aus diesem Aspekt durchaus sinnvoll und naheliegend, wenn gemeinsam ein Weg gesucht wird, der nicht die Länder und den Bund von vornherein voneinander abkoppelt, sondern im Gegenteil schon vom Beginn an ein kooperativer und gemeinsamer Weg zur Lösung der bestehenden oder der anstehenden Probleme eingeschlagen wird. Das jedenfalls war meines Erachtens der Weg, der gesucht wurde, und das ist auch meines Erachtens der Geist, aus dem heraus die Länder derzeit teilnehmen. Meines Wissens hat man die kooperative Vorgangsweise in der Arbeitsgruppe „EG/Föderalismus“ bis jetzt nicht verstanden als eine verordnete, quasi diktierte Vorbereitung, sondern eben als die schon aus den Zuständigkeitsverhältnissen sich ergebende notwendige gemeinsame Zusammenarbeit im Hinblick auf die engen Verflechtungen im Kompetenzzirkus und im Kompetenzwirrwarr. Außerdem dürfen wir hinsichtlich der Einrichtung der Arbeitsgruppe „EG/Föderalismus“ im engen Zusammenwirken mit dem Bund auch nicht vergessen, daß es letztlich die Bundesregierung ist, die über die Beitrittsfrage entscheidet. Auch das ist ein Grund, warum es sinnvoll sein kann, auf Bundesebene eine solche Arbeitsgruppe einzurichten.

Ich darf aber trotzdem abschließend sagen, daß gerade auch jede Art von offener Diskussion, wie sie nicht zuletzt auch an diesem heutigen Tag zum Ausdruck gekommen ist, meines Erachtens schon unter demokratiepolitischen, aber natürlich auch unter föderalismuspolitischen Gesichtspunkten unter allen Umständen der Sache nur nützen kann. Denn gleichviel, wie sich die Bundesregierung entscheidet, dürfte es wohl ganz wesentlich sein, daß eine breite Diskussion stattfindet, die sich auf Sachargumente stützt. Unter diesen Umständen und unter diesen Gesichtspunkten finde ich, bedarf es eines besonderen Dankes an die heutigen Organisatoren. Danke.

Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Geschätzte Damen und Herren! Ich möchte ein paar Bemerkungen zum innerstaatlichen Verfassungsrecht nach einem EG-Beitritt machen. Ausgangspunkt meiner Überlegungen sind die Prognosen, wonach für den Fall eines EG-Beitritts mit einem Verlust an nationalstaatlichen Regelungsbefugnissen zwischen 50 und 80 Prozent gerechnet werden muß. Es wäre verwunderlich, wenn das nationale Verfassungsrecht nach einem solchen massiven Souveränitätsverlust gleich aussehen könnte wie davor. Nach meiner Einschätzung ist es unvermeidlich, daß der Verfassungsgesetzgeber, auf den Beitritt zu supranationalen Organisationen – es ist nicht nur an die Europäischen Gemeinschaften zu denken! – reagiert. Der österreichische Bundesverfassungsgesetzgeber hat den Bestand supranationaler Einrichtungen bisher ja eher nur unter verfassungsästhetischen Gesichtspunkten gesehen: Weil die Zahl der Verfassungsbestimmungen in den Staatsverträgen sprunghaft angestiegen war, entschloß man sich im Jahre 1981 dazu, den Art. 9 Abs. 2 in die Bundes-Verfassung einzufügen, der es seither erlaubt, Hoheitsrechte des Bundes auf der Stufe einfacher Gesetze auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Daß diese Antwort auf die Existenz supranationaler Normsetzung des geschilderten Ausmaßes ungenügend ist, ist wohl unbestritten. Nach der heutigen Verfassungsrechtslage sind die äußeren Angelegenheiten beim Bund konzentriert. Eine gewisse Modifikation hat sich durch die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988 ergeben, aber im wesentlichen ist der Bund noch immer allein für die äußeren Angelegenheiten zuständig, wobei eine Konzentration im Bereich der Vollziehung gegeben ist. Diese verfassungsrechtliche Situation bewirkt – das ist heute schon mehrfach gesagt worden – zweierlei: Der Verlust von Gesetzgebungsbefugnissen nationaler Parlamente äußert sich jeweils als Zuwachs an Mitwirkungsbefugnissen der Bundesvollziehung an den Rechtssetzungsakten supranationaler Organe. Und ein zweites Mal, nämlich bei jeder Kompetenzabtretung der Länder, ist ein Anwachsen des Einflußbereiches der Bundesvollziehung zu registrieren. Auf der anderen Seite ist zu beachten, daß die für Staatsverträge geltenden Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte insoweit leerlaufen, als Kompetenzen an supranationale Organisationen abgegeben werden. So greifen die Kontrollbefugnisse der Parlamente bei der Genehmigung von Staatsverträgen nach einem EG-Beitritt natürlich nicht mehr, die Mitspracherechte der Länder nach Art. 10 Abs. 3 B-VG spielen natürlich nicht mehr nach einem Beitritt, das Einspruchs- bzw. Zustimmungsrecht des Bundesrates beim Abschluß von Staatsverträgen wirkt nicht mehr und auch der Art. 140a B-VG, die Möglichkeit, den Verfassungsgerichtshof anzurufen wegen Staatsverträgen, die entweder gesetzwidrig oder verfassungswidrig sind, kann gegenüber supranationalem Recht nicht in Anspruch genommen werden. Kurz gesagt, der Beitritt zu supranationalen Organisationen führt, abgesehen von den Kompetenzabtretungen selbst, zu Gewichtsverschiebungen im Inneren des Staates, und zwar zu Gewichtsverschiebungen zu Lasten der Parlamente und zu Lasten der Länder.

Mir scheint, daß die Wissenschaft dringend aufgerufen wäre, sich Gedanken darüber zu machen, wie das innerstaatliche Verfassungsrecht auf den Bestand und die Normsetzungsbefugnisse supranationaler Organe zu reagieren hätte.

Nach meiner Auffassung wäre es angebracht, die ausschließlichen Vertretungsrechte der Bundesvollziehung zu überdenken. In Länderangelegenheiten sollten sich die Länder selbst, wenn nötig gemeinsam, gegenüber den supranationalen Organisatoren artikulieren können.

Unerläßlich ist jedenfalls, daß die von Österreichs Delegierten innerhalb der EG zu vertretenden Inhalte entsprechend der nationalen Kompetenzverteilung festgelegt werden, das heißt in Angelegenheiten des Art. 10 und des Art. 11 B-VG soll es der Bund sein, der diese Inhalte bestimmt, in Angelegenheiten des Art. 15 dagegen, also in Angelegenheiten der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder, sollen es die Länder sein. Und es wird eine dritte Gruppe geben müssen, nämlich die der gemischten Gesetzgebungskompetenzen, etwa im Bereich des Art. 12 B-VG oder im Bereich der paktierten Gesetzgebung. Außerdem wird diese Form zu wählen sein für jene Fälle, in denen die Systembildung der EG nicht übereinstimmt mit den innerstaatlichen Kompetenzbegriffen. Ich meine damit, es gibt wahrscheinlich eine Menge von Angelegenheiten, die EG-rechtlich als Einheit gelten, die aber innerstaatlich – wenn man sie zuordnet – einmal den Ländern und einmal dem Bund zufallen. Für diese dritte Gruppe von Fällen müßte eine zwischen Bund und Ländern koordinierte Bildung des innerstaatlichen Willens möglich gemacht werden.

Ich halte es auch für geboten, den Gesetzgebungsorganen Möglichkeiten der Mitwirkung an EG-Vorhaben zu eröffnen, die Frage ist nur wie. Ich meine, man könnte auf Länderseite etwa in der Weise vorgehen, daß ein von der Landeshauptmännerkonferenz bestellter, den Ländern gemeinsamer EG-Ausschuß auch eine bestimmte Zahl von Vertretern aufnimmt, die von den Parlamenten nominiert werden. Einem komplementären Organ des Bundes sollte ermöglicht werden, ebenfalls Vertreter des Parlaments aufzunehmen. Hier müssen die Länder natürlich darauf drängen, daß auch Vertreter des Bundesrates Sitz und Stimme erhalten. Das schiene mir eine systemwahrende Art, den Bundesrat auch in EG-Sachen zu seinen Rechten kommen zu lassen. Dagegen sollte man die Idee zurückweisen, in EG-Angelegenheiten die Meinungen auch der Länder in ein großes, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gemischtes Organ einfließen zu lassen, in dem dann möglicherweise – das wäre ja sehr österreichisch – auch noch Interessenvertreter säßen.

Ein Wort noch zu den Aufsichtsrechten: Es wird im Zusammenhang mit der Durchführung von EG-Normen in Österreich fallweise überlegt, die schon bestehenden Aufsichtsrechte des Art. 16 B-VG zu verstärken. Ich meine, solches ist überflüssig. Die Länder sind ebenso wie der Bund durch das EG-Recht unmittelbar gebunden. Man darf davon ausgehen, daß sie in gleicher Weise wie der Bund willens sind, das EG-Recht umzusetzen bzw. zu vollziehen. Es scheint daher, daß weitere Aufsichtsrechte des Bundes gegenüber den Ländern im Zusammenhang mit der Vollziehung von EG-Recht nicht vonnöten sind. Auch in Deutschland bestehen derartige Aufsichtsrechte nicht. Es bestehen dort nicht einmal solche, wie wir sie im Art. 16 Abs. 4 und 5 B-VG kennen, nämlich die Devolution und das Weisungsrecht.

Was die Vorgangsweise angeht, so scheint es mir nötig, die Mitwirkungsrechte der Länder in eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern aufzunehmen. Die Grundzüge dieser Mitwirkungsrechte müßten aber – ich habe das zu Beginn gesagt – in das Bundesverfassungsrecht übernommen werden. Natürlich müßten die Mitwirkungsrechte der Länder vereinbart sein, ehe der Beitritt erfolgt, insbesondere ehe der Bundesrat seine Zustimmung im Sinne des Art. 50 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 44 Abs. 2 B-VG erteilt. Herrn Prof. Rack möchte ich beipflichten in der Auffassung, daß die Länder vor allem selbst initiativ werden müssen. Ich glaube, es bedeutet den Bund zu überfordern, wenn man von ihm erwartet, daß er den Ländern alles anbieten wird, was diese brauchen.

Ich habe im Laufe der Diskussion zunehmend das Gefühl bekommen, daß wir hier einem neuen Purismus huldigen. Und zwar in der Form, daß ein höchst theoretisches Modell der Demokratie aus dem 19. Jahrhundert entliehen wird, mit einem initiativen und autonomen Parlament, und daß dieses Modell sodann mit der gegenwärtigen Praxis der EG konfrontiert wird. Das Ergebnis eines solchen Verfahrens muß zwangsläufig in dem Eindruck münden: Hier gibt es einen Verlust an demokratischer Qualität. Auf der einen Seite das wahre österreichische Recht, das „vom Volke ausgeht“ über seine gewählten Repräsentanten – auf der anderen Seite das neue Gemeinschaftsrecht als ein häßliches Produkt der Brüsseler Bürokratie.

Dasselbe machen wir mit dem bundesstaatlichen Prinzip. Wir tun so, als hätten die österreichischen Bundesländer wesentliche und umfangreiche Kompetenzen, die nunmehr auf dem Altar der Integration geopfert werden müssen. EG-Zentralismus anstelle überkommener österreichischer Länderherrschaft.

Dasselbe geschieht schließlich mit der Gewaltenteilung. Hier wird der gute alte Montesquieu, bei dem Legislative und Exekutive bekanntlich fein säuberlich getrennt sind, mit den „gemischten Behörden“ in Brüssel verglichen, die aus Regierungsvertretern, Beamten und Lobbyisten bestehen. Und wieder kann bei einem solchen Verfahren der daraus resultierende Eindruck nur ein Verfall der guten alten Sitten sein.

Endergebnis: Teilnahme an der Integration in Europa heißt Abschied nehmen von Demokratie, Bundesstaat und Gewaltenteilung.

Ich halte diese Verfahrensweise mit Verlaub für unzulässig. Ja geradezu für intellektuell unredlich. Man kann nicht die reine Theorie in Österreich mit der Praxis in Europa vergleichen. Daraus kann nur ein Ragout von Sein und Sollen werden.

Wie sieht denn die österreichische Praxis wirklich aus? Ich weiß nicht, wie das bei ihnen ist, aber bei uns in der Steiermark stammen rund 90 % aller Gesetzesvorlagen aus dem Schoß der Regierung. Dort werden sie unter der Leitung eines oder mehrerer Regierungspolitiker von Beamten, Sozialpartnern, Lobbyisten und Vertretern des Landtages vorbereitet und diskutiert – und sodann im Landesparlament abgesegnet. Ähnlich bescheiden geht es beim österreichischen Bundesstaat zu. Auch hier würde ich einmal davon ausgehen, daß 80 bis 90 % aller wesentlichen Kompetenzen beim Bund liegen. Das böse Wort vom österreichischen „Vollzugsföderalismus“ ist ja keine vollkommen freie Erfindung. Kein Wunder, daß die Liste der Länderforderungen im Rhythmus der schleichenden Zentralisierung Österreichs steigt.

Und was schließlich die Gewaltenteilung anlangt, so haben wir uns auch in Österreich längst an höchstvermischte Verfahren und Kommissionen gewöhnt. Vertreter der Regierung und des Parlamentes, der Beamtenschaft und der Sozialpartner gehören zur üblichen Besetzung aller wesentlichen Gremien.

Überspitzt ausgedrückt: Die „Fremdbestimmung“ der österreichischen Länderparlamente würde sich durch einen Beitritt zum gemeinsamen Markt im wesentlichen geographisch verlagern – nämlich von Wien nach Brüssel. Überspitzt ausgedrückt. Denn in einzelnen Fragen werden die Rechte der Länder durch einen EG-Beitritt zweifellos erheblich vermindert. Aber das sollte man auch ganz nüchtern und im Einzelfall diskutieren ohne die „Inszenierung“ eines Demokratie-Föderalismus-Gewaltenteilungs-Untergangsdramas.

Nüchterne Diskussion heißt dabei auch: sinnvolle Kompensationsforderungen stellen. Wenn ein Beitritt Österreichs zur EG zum Verlust von Kompetenzen der Bundesländer, insbesondere aber auch zur Einschränkung der mittelbaren Bundesverwaltung führt, dann sollten die Länder neue, möglichst EG-feste Kompetenzen fordern. Um so mehr als sich ja der Bund für seinen Kompetenzverlust eine neue Mitsprache in Brüssel einhandelt, die den Ländern weitgehend versagt bleiben wird.

Solche EG-feste Kompetenzen sehe ich vor allem im Bereich der Kultur, der Bildung, Wissenschaft, der Hochschulen und des Rundfunkrechtes.

Wobei man freilich auch hier am Boden der Tatsachen bleiben sollte. Es war ja nicht der Bund allein, der die Kompetenzverlagerungen in die Länder mit allen Vor- und Nachteilen verhindert hat. Die meisten Bundesländer, Vorarlberg ausgenommen, sind in ihren Föderalismusbestrebungen ziemlich rasch ermattet, wenn es beispielsweise darum ging, auch den „bösen Tropfen“ verstärkter Länderrechte, wie z. B. die Einhebung eigener Steuern schlucken zu müssen. Es lebt sich auch in den Ländern ganz gut mit dem Zentralismus, wenn man die in Wien für alles verantwortlich machen kann.

Ein Letztes, was die Mitwirkung der Länder bei der Integrationsvorbereitung und bei den Verfahren in Brüssel betrifft. Ich glaube, daß die momentane Alternative Bundesrat oder Landeshauptleutekonferenz als Mitwirkungsinstrument in dieser Form nicht genügt. Warum? Die Landeshauptleutekonferenz reicht solange nicht als Organ der Mitwirkung aus, als nicht vom Prinzip der Einstimmigkeit abgegangen wird. Das sind Erfahrungen, die unsere deutschen Freunde schon gemacht haben. Der Bundesrat wiederum reicht nicht, solange er so aussieht, wie er aussieht. Also müßten ohnedies beide Organe geändert werden, wenn sie als Mitwirkungsinstrumente tragfähig sein wollen. Und dann wird es fast eine Geschmacksfrage, was nun eher in die Verfassung aufgenommen wird: Eine Landeshauptleutekonferenz, die als Organ und Apparat ausgebildet wird und nach dem Mehrheitsprinzip funktioniert oder ein neuer Bundesrat. Ich danke sehr.

Hofrat Univ.-Prof. Dr. Gerhart WIELINGER, Steiermark

So wie mein Vorredner komme ich aus der Steiermark. Ich bin Beamter im Amt der Steiermärkischen Landesregierung. Mein Freund und Studienkollege Bernd Schilcher hat schon einiges von dem vorweggenommen, was ich mir während der bisherigen Diskussion zu sagen vorgenommen hatte, insbesondere die Kritik am institutionellen Purismus und die Zweifel an der Berechtigung der Klagen über den Verlust an Macht der Parlamente. Ich kann nämlich aus der Perspektive des Beamten dem Abgeordneten Schilcher, der ja den Parlamentarismus aus wesentlich näherer Erfahrung kennt als ich, nur beipflichten. Gar so viel Macht konnte ich an unseren Parlamenten nämlich nicht entdecken. So meine ich, daß die Worte aus Schillers Maria Stuart „... denn Englands Herrscher haben nichts zu fürchten als ihr Gewissen und ihr Parlament ...“ ganz gewiß nicht auf Österreich übertragbar sind, Österreichs Herrscher haben nämlich ihre Parlamente sicher nicht zu fürchten.

Ich möchte aber noch etwas ganz anderes berühren: Mich hat an den Ausführungen von Herrn Jooss ein Punkt besonders stutzig gemacht: Es soll eine EG-Richtlinie kommen, derzufolge bis zu 60 % der Rundfunkbeiträge Schöpfungen sein müssen, die aus dem Bereich der EG stammen. Da kann man nur sagen, wie weise sind doch manche Entscheidungen in der Vergangenheit gewesen, so jene von Johann Strauß, der ja bekanntlich die Staatsbürgerschaft von Sachsen-Coburg angenommen hat. Seine Werke könnten also weiterhin in die 60 %-Quote eingerechnet werden. Bei Schiller und Goethe ist jedoch zu fragen, wie das mit ihnen wäre, denn sie sind ja Untertanen von Sachsen-Weimar gewesen. Sind sie nun EG-Interne oder sind sie einem Drittland zuzurechnen? Dies führt mich aber zu etwas weniger lustigen Überlegungen, nämlich zur Frage, ob die kulturelle Abschottung, die hier droht, für Österreich erträglich sein könnte. So erfreulich das Wachsen unseres österreichischen Selbstbewußtseins ist, so muß man doch fragen, ob eine derartige Grenzziehung nicht eine Zerreißung traditioneller Bindungen bedeuten würde, die uns dem näher bringen würde, was man als Balkanisierung bezeichnet. Man muß freilich auch fragen, wie weit werden in der EG selbst Maßnahmen, die von Brüssel ausgehen, ernst genommen. Daß sie in der Bundesrepublik ernst genommen werden, das glaube ich gerne. Wie weit sie aber in anderen Ländern ernst genommen werden, das müßte man noch einmal prüfen.

Nun aber zum eigentlichen Thema unserer heutigen Überlegungen, nämlich zur Position der Länder. Es wurden hier sehr ernste Gedanken über die Konsequenzen eines EG-Beitritts für die Länder geäußert. Kollege Schilcher hat dann gesagt, naja, man muß da auch die Realität sehen und da schaut es dann, wenn es um Machtverluste geht, nicht mehr ganz so ernst aus. Herr Kollege Burtcher hat am Vormittag eine sehr interessante und eindrucksvolle Liste von Feldern dargelegt, in denen die Länder vom EG-Recht betroffen sein könnten. Da hat es sich meines Erachtens gezeigt, daß ein guter Teil dieser Felder außerhalb der Gesetzgebungskompetenzen der Länder liegt. Mir schien in diesem Zusammenhang ein Punkt erwähnenswert, über den viel gesprochen wird, nämlich die Zulassung von Baustoffen. Da aber müßten wir eigentlich nicht auf die EG warten, um den derzeitigen Zustand in Österreich nicht als rechtskonform anzusehen, sondern da brauchten wir nur auf den Art. 4 unseres Bundes-Verfassungsgesetzes zu schauen. Ich habe nie verstanden, wie es angesichts einer Regelung, die von einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet spricht, zulässig sein soll, für einzelne Teile des Bundesgebietes unterschiedliche Bedingungen für das Anbieten ein und derselben Ware festzulegen. Das ist vielleicht eine österreichische Form

der Verfassungswirklichkeit, aber sicher eine verfassungswidrige Verfassungswirklichkeit. Auf einige mir merkwürdig vorkommende Dinge im Zusammenhang mit Raumordnung und Möglichkeiten der Gewerbeausübung kann ich nicht näher eingehen. Auch da müßten wir aber meines Erachtens wirklich nur auf unsere Verfassung schauen und nicht nach Brüssel. Dies alles aber gleichsam nur „unter uns Pfarrerskindern“.

Noch ein letztes: Ich möchte vorbehaltlos meinen Dank für die heutige Veranstaltung und für die Gelegenheit, all das, was hier gesagt wurde, zu hören, aussprechen. Ich meine aber, bei der so wichtigen Diskussion über die Bedeutung und die Folgen einer EG-Annäherung oder einer sonstigen Gestaltung des Verhältnisses zu dem Phänomen Binnenmarkt müßten wir auch ein Spezifikum des Föderalismus in Österreich ansprechen, nämlich die mittelbare Bundesverwaltung. Dies ist heute nicht geschehen, ich möchte aber doch in zwei Sätzen darauf eingehen: Die eigentliche Bedeutung, das eigentliche Gewicht der österreichischen Länder liegt nicht dort, wo ihnen die Verfassung Kompetenzen als Gliedstaaten zuweist, sondern dort, wo sie nach der Verfassung Verwaltungssprengel sind, nämlich bei der mittelbaren Bundesverwaltung. Und gerade in diesem Bereich könnte sich meines Erachtens durch eine Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel und ein Durchwirken von Richtersprüchen des europäischen Gerichtshofes bis in Einzelakte der Verwaltung manches tun. Und diese Möglichkeiten sollten wir einmal zumindest überlegen. Ich danke.

Dr. Wilfried Ludwig WEH, Rechtsanwalt, Vorarlberg

Herr Dr. Wielinger hat mir gerade das Stichwort geliefert. Ich glaube, was der Bürger in Österreich möchte, ist eine möglichst billige und möglichst effiziente Verwaltung. Und hier könnten wir, glaube ich, die Chance nützen, wenn wir zur EG gehen, die Verwaltung zu restrukturieren. Wir haben derzeit die mittelbare Bundesverwaltung, wir haben die Landesverwaltung, und wir haben die unmittelbare Bundesverwaltung, die wiederum in erster Instanz von einer Landesbehörde wahrgenommen wird, den Bezirkshauptmannschaften. Wir haben die Gemeindeverwaltungen, teilweise erfunden vor 60, vor 80 Jahren, größtenteils umstritten in der heutigen Konzeption. Wir könnten uns heute die Frage stellen, wäre es nicht sinnvoller, alle diese Kompetenzen in einer großen, modern konzipierten Erstbehörde, einer einzigen Administrativbehörde erster Instanz, zusammenzufassen und zu versuchen, den Aufwand, den wir für die Bürokratie haben, von – ich glaube – derzeit ca. 40 % des Budgets, herunterzudrücken auf 20 %. Denn einer der Wettbewerbsnachteile, den wir international haben und noch mehr haben werden in der EG, ist die Ineffizienz der Bürokratie. Wir sollten hier schauen, ob wir nicht zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen können, indem wir die Bürokratie effizienter gestalten, und effizient wird wahrscheinlich auch heißen dezentral. Wir können hier vielleicht gerade die Ideen und das Gedankengut der EG dazu verwenden, österreichische Mißstände zu beseitigen, gerade auch im Bereich der Bürokratie. Und wenn uns das gelingt, eine schlagkräftige, moderne, bürgernahe Verwaltung zu bekommen, dann glaube ich, dann haben wir auch etwas für den Föderalismus getan. Ich danke.

Univ.-Prof. Dr. Michael SCHWEITZER, Universität Passau

Ich darf vielleicht kurz auf einige wenige Dinge eingehen. Es ist ja ohnehin so viel gesagt worden, auch in gegenseitiger Ergänzung bis hin zum Kollegen Schilcher, der gewissermaßen ALF zitiert hat – null problemo. Es ist also sowieso alles in Ordnung. Ich habe dies unter diesem Aspekt bislang nicht gesehen.

Vielleicht zwei Dinge zu Herrn Dr. Azizi. Sie haben gesagt und dies hat mich gefreut, daß es in Österreich überhaupt kein Problem ist, und daß es nicht zu erwarten ist, daß der Bund bei Handhabung über 235 EWG-Vertrag nicht ohnehin die Länderinteressen voll berücksichtigen wird. Na bitte, wenn das in Österreich so ist, dann gratuliere ich Ihnen sehr herzlich. In Deutschland haben wir da ganz andere Erfahrungen und ich aus meiner Erfahrung kann nur sagen, wenn im Zusammenhang mit einem EG-Beitritt etwas geändert wird an der österreichischen Verfassung, dann verankern Sie das sicherheitshalber, auch wenn es heute nicht als Problem angesehen wird.

Zweite kurze Bemerkung – vielleicht sollten wir uns da privat einmal darüber unterhalten: diese Angst vor dem Europäischen Gerichtshof, daß er jetzt auch noch die Lehrer als der Freizügigkeit unterworfen judiziert hat, halte ich nicht für richtig. Das meint die Kommission. Aber den Prozeß schau ich mir erst einmal an. Den Präzidenzfall, den wir haben, das war die Zulassung zur Lehrerausbildung und nicht die Zulassung zum Lehrerberuf. Ich glaube, das ist ein wesentlicher Unterschied. Da ist die Kommission der Bösewicht und die vertritt eine Meinung, die nicht verbindlich ist. Das müßte man sagen.

Herr Kollege Rack, ganz kurz. Ich würde das auch unterstreichen, was Sie gesagt haben. Ich weiß nur nicht ganz genau und dazu bin ich natürlich schon zulange weg aus Österreich: wenn ich richtig informiert bin, muß ja der Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit einem Beitrittsvertrag zustimmen, wenn es nicht überhaupt zur Volksabstimmung kommt. Ich glaube dort ist doch das geeignete Gremium, wo die Länder sagen, bitte wir wollen das und jenes haben und andernfalls stimmen wir halt nicht zu. Dort müßte es sein. Es muß natürlich mit verhandelt werden, es muß mit ausgearbeitet werden. Aber dort kann man doch den Bund zwingen und dort kann man ihm sagen, was man gerne hätte und wenn er es nicht hergibt, na dann wird man halt nicht zustimmen. Ich sage Ihnen ja, daß ich mir als Außenstehender so etwas leichter vorstelle.

Herr Kollege Burtscher, nur ganz kurz. Sie haben vorgeschlagen, daß man dieser Privatwirtschaftsverwaltungskonstruktion als Kompetenzrettung für die Vertretung in Brüssel schafft. Ich weiß nicht, ob Sie so formal in Österreich die Verfassung auslegen, daß man es nur anders benennen muß, dann ist es schon verfassungsgemäß. Ich darf Ihnen nur als Beispiel folgendes sagen: Die Basken haben auch diesen Weg gewählt und haben in Brüssel ein Wirtschaftsförderungsinstitut eingerichtet. Eben auch genau dieser Weg und das ist Ihnen vom eigenen Verfassungsgericht als verfassungswidrig aufgehoben worden. Weil das eben eine klare Umgehung der Außenkompetenz gewesen ist. Also ich weiß nicht, ob man das wirklich in Österreich so auslegen kann.

Schließlich bin ich noch beauftragt worden vom Herrn Landeshauptmann, daß ich auch zum Grundverkehrsrecht kurz Stellung nehme, worüber Herr Kollege Burtscher ja ausführlich referiert hat. Das ist natürlich hier nicht möglich, zeitmäßig. Ich hoffe, daß Sie mir ganz kurz einige Sätze dazu erlauben. Ich meine, daß man diese Grundverkehrsfragen in

Österreich einfach unglaublich überschätzt. Denn schauen Sie, es gibt folgende Grundverkehrsprobleme. Erstens einmal, wenn sich jemand niederlassen will und hier einen Betrieb errichten will, dann muß ich ihm laut EG-Recht ein Grundstück kaufen lassen. Aber bitte, welches Land hat etwas dagegen, wenn Betriebe angesiedelt werden. Also ich glaube nicht, daß das das Problem ist. Im landwirtschaftlichen Bereich gibt es bereits einige Richtlinien über den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken. Da steht hinter allen Regelungen – wie ja auch im Art. 52 EWGV – das Prinzip der Inländergleichbehandlung. Wenn ich also beispielsweise – ich weiß nicht, wie die Grundverkehrsgesetze hier sind – wenn ich zum Beispiel an den Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstückes die Verpflichtung oder die Bedingung anknüpfe, daß der Eigentümer dann auch selbst diesen Betrieb führen muß, dann frage ich mich, welcher Ausländer wird sich in Österreich einen landwirtschaftlichen Betrieb kaufen, um hier Landwirtschaft zu betreiben. Also die Zahl kann doch auch nicht sehr groß sein. Das Recht der Dienstleistungsfreiheit bedingt, daß man Grundstücke erwerben darf, das – so sagt man – ist die Grundregel. Jetzt möchte ich aber bitte wissen, welcher selbständige Beruf ist angewiesen auf ein eigenes Grundstück. Freizügigkeit im Bereich der Dienstleistungsfreiheit heißt, daß grenzüberschreitend Dienstleistungen erbracht werden. Das ist das Spezifikum der EG-Dienstleistungsfreiheit, grenzüberschreitend. Der Berechtigte darf sich aber nicht im Inland niederlassen, sondern er muß immer seine Niederlassung im Ausland haben. Welcher Dienstleistungsbetrieb braucht im Inland ein Grundstück, um seine Dienstleistung ausüben zu können. Ich denke schon einige Zeit darüber nach, kenne den aber nicht. Also die Zahl wird auch hier nicht sehr groß sein. Kapitalverkehrsfreiheit, da haben wir jetzt eine neue Richtlinie vom Juni 1988, und da steht ausdrücklich drinnen – ich habe heute zitiert – da steht eindeutig drinnen, daß Zweitwohnsitzregelungen den Mitgliedstaaten überlassen sind. Die Dänen haben eine Zweitwohnsitzregelung, die bestimmt, daß ein Ausländer Zweitwohnungen nicht kaufen darf. Das könnte Österreich jederzeit auch und es würde bedeuten, daß man bestehende Restriktionen aufrecht erhält. Also wird es auch hier nicht einen sehr starken Erwerb von Grundstücken geben. Bleibt noch ein letzter Punkt. Den hat Herr Kollege Burtscher heute zitiert. Es ist ja richtig, genau wie es dargestellt wurde, nur in der Gewichtung kann man es unterschiedlich sehen. Es gibt zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die ja in aller Regel auch nicht das Geld haben, um sich Grundstücke zu kaufen, aber es gibt zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die ja in aller Regel auch nicht das Geld haben, um sich Grundstücke zu kaufen, aber es gibt zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer, eine sekundär-rechtliche Bestimmung, wo drinnen steht, sie dürfen Wohnungen zu den gleichen Bedingungen erwerben wie Inländer. Das ist auch der Eigentumserwerb und daher hat der EG-Ausländer das Recht, wenn er Arbeitnehmer ist, sich eine Wohnung zu kaufen im Inland. Damit ist natürlich Grunderwerb in der Eigentumswohnung mit impliziert, nicht sehr viel Grund, aber es ist mit impliziert. Aber interessant sind ja die anderen Fälle, daß der Arbeitnehmer sich ein Grundstück kauft und sich ein Haus errichtet. Und hier gibt es eine Diskussion und da ist auch die Kommission bislang noch nicht zu einer Meinungsbildung gekommen, ob der Begriff Wohnung auch Grundstück bedeutet. Das ist ja schon sehr komisch, wenn man in das EG-Recht hineinschaut: wo immer von Grundstücken die Rede ist, heißt es natürlich Grundstück und Betriebsgrundstück oder letztlich Wohnsitz, aber es heißt nie Wohnung. Und nur hier soll der Begriff Wohnung Grundstück bedeuten; dieser Prozeß ist auch noch nicht entschieden. Und wenn der so ausgeht, daß der Gerichtshof entscheidet, daß – wie man eigentlich nach normalen juristischen Methoden sagen wird müssen – Wohnung Wohnung heißt und

Grundstück Grundstück heißt, wenn der Gerichtshof das entscheidet, dann ist im Prinzip in Zukunft kaum jemals der Fall gegeben, daß ein Ausländer im Rahmen der Freizügigkeit in Österreich ein Grundstück erwerben wird können. Und daher glaube ich eben, daß diese Frage etwas sehr überschätzt wurde in der Vergangenheit. Dankeschön.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,-)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,-)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,-)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,-)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,-)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,-)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,-)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,-)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,-)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138,-)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,-)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,-)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich 1979. (S 168,-)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,-)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,-)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,-)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,-)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,-)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,-)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,-)

- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz, Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,-)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,-)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. (S 333,-)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,-)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,-)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler – Irmgard Kathrein – Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,-)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,-)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. (S 280,-)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,-)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell – Karl Fink – Werner Plunger – Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,-)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,-)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,-)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. (S 455,-)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,-)
- Bd. 35 **Christian Smekal, Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. (S 720,-)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. (S 660,-)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analyse einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,-)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,-)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,-)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. (S 180,-)

- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. (S 820,-)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,-)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken, 1988. (S 280,-)
- Bd. 44 **Stefan Huber, Peter Pernthaler**, Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,-)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik, 1988. (S 250,-)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, 1989. (S 340,-)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I, Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. (S 360,-)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Franz ENDER, Vorarlberg

Hofrat Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Dr. Bernhard RÖSER, Vorarlberg

Landesamtsdirektor Dr. Meinhard GSTREIN, Tirol

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Landesamtsdirektor Herfrid HUEBER, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg

Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befaßt sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

